

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**TESIS DOCTORAL**

**La política de transformación urbana del centro de  
Bogotá**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Patricia Lizarazo Vaca**

Director

José Manuel Ruano de la Fuente

**Madrid, 2015**



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE  
MADRID



FUNDACIÓN  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado

**DOCTORADO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Título de la Tesis Doctoral

**LA POLITICA DE TRANSFORMACIÓN URBANA DEL CENTRO  
DE BOGOTÁ**

Doctorando

**PATRICIA LIZARAZO VACA**

Director de la Tesis

**DR. JOSÉ MANUEL RUANO DE LA FUENTE**  
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Madrid, 2015

## **Agradecimientos**

A mi padre, pues su recuerdo mantuvo mi espíritu para seguir adelante. A mi amorosa madre, por su apoyo y su ejemplo, por estar siempre presente en mi vida; y a mis adorables hijos Adriana y Andrés, cómplices de este propósito y de todos mis sueños.

Mi agradecimiento especial a mi director de Tesis, el Profesor José Manuel Ruano de la Fuente, por su incondicional apoyo y por compartir generosamente su conocimiento y experiencia académica.

Un reconocimiento al Instituto Ortega y Gasset y a los profesores que animaron nuestra formación y la ampliación de un pensamiento crítico, que resulta muy valioso en nuestros países de América Latina. A mis compañeros colombianos, quienes me alentaron a seguir esta increíble aventura.

# TABLA DE CONTENIDO

THE URBAN TRANSFORMATION POLICY OF BOGOTA'S CITY CENTER ....	9
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	14
<b>I. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN</b> .....	19
1.1. MARCO GENERAL .....	20
1.2. OBJETIVO.....	20
1.2.1. Objetivos específicos .....	21
1.3. HIPÓTESIS .....	21
1.4. DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN .....	22
<b>II. MARCO TEORICO CONCEPTUAL</b> .....	26
<b>2.1. EL CENTRO URBANO EN EL ÁMBITO DE LA CIUDAD</b> .....	27
2.1.1. El centro de la ciudad: definiciones y orientaciones para la política pública .....	31
2.1.2. Los procesos socioeconómicos y políticos de la ciudad: el centro y las centralidades urbanas .....	36
2.1.3. El deterioro de los centros urbanos y la transformación urbana .....	40
2.1.4. Implicaciones del modelo de desarrollo urbano en los centros de la ciudad .....	44
2.1.5. Desafíos para el gobierno y la acción pública .....	48
<b>2.2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA CIUDAD</b> .....	53
2.2.1. El gobierno de la ciudad .....	53
2.2.2. Un sistema político anidado: margen de acción y ordenamiento territorial .....	60
2.2.3. Aproximaciones desde las políticas públicas urbanas .....	63
<b>III. LA POLÍTICA URBANA EN COLOMBIA</b> .....	72
<b>3.1. EL CONTEXTO COLOMBIANO</b> .....	73
<b>3.2. BASES DE LAS POLÍTICAS URBANAS</b> .....	75
3.2.1. Marco jurídico .....	76
3.2.1.1. La planificación y los planes de gobierno .....	79
3.2.1.2. Planes de Ordenamiento Territorial .....	81
3.2.1.3. La gestión del suelo urbano.....	84
3.2.2. Marco institucional.....	86
<b>3.3. PRINCIPALES POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFORMACIÓN URBANA</b> .....	89
3.3.1. Lineamientos hacia ciudades compactas y sostenibles .....	89
3.3.2. El Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014 .....	90

3.3.3. Las políticas de hábitat .....	91
3.3.4. Política de vivienda.....	91
3.3.5. La política de centros de la ciudad .....	96
3.3.6. Protección de centros históricos y patrimonio .....	97
3.3.7. Limitaciones de las políticas urbanas nacionales .....	99
<b>IV. CONFIGURACIÓN DEL CENTRO DE BOGOTÁ .....</b>	<b>103</b>
<b>4.1. EL CONTEXTO DE LA CIUDAD .....</b>	<b>104</b>
4.1.1. Situación geográfica y ambiental de Bogotá.....	104
4.1.2. Organización político-administrativa de Bogotá.....	107
4.1.3. Aspectos sociodemográficos de Bogotá.....	108
4.1.4. Algunos aspectos económicos .....	112
4.1.5. Delimitación física del centro .....	115
4.1.5.1. Centro Histórico .....	116
4.1.5.2. Centro Tradicional .....	117
4.1.5.3. Centro ampliado .....	117
4.1.5.4. Centro cívico .....	118
<b>4.2. EVOLUCIÓN DEL CENTRO Y DINÁMICA DE CRECIMIENTO DE LA CIUDAD .....</b>	<b>118</b>
4.2.1. Desarrollo, expansión y su incidencia sobre el centro .....	122
4.2.2. Características generales del centro de hoy .....	128
4.2.2.1. Aspectos sociodemográficos e institucionales .....	128
4.2.2.2. Aspectos económicos .....	132
4.2.2.3. Descripción general por sectores del centro.....	134
<b>V. EL CENTRO EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS DISTRITALES .....</b>	<b>137</b>
<b>5.1. EL CENTRO DE BOGOTÁ EN LOS PLANES DE DESARROLLO Y LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL .....</b>	<b>138</b>
5.1.1. Visión del centro en los Planes de Desarrollo .....	139
5.1.1.1. Plan de Desarrollo 1995-1998: “Formar ciudad”, de Antanas Mockus y Paul Bromberg .....	142
5.1.1.2. Plan de Desarrollo 1998-2001: “Por la Bogotá que Queremos”, de Enrique Peñalosa.....	144
5.1.1.3. Plan de Desarrollo 2001-2004: “Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado”, de Antanas Mockus .....	145
5.1.1.4. Plan de Desarrollo 2004-2007: “Bogotá sin Indiferencia: un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión”, de Luis Eduardo Garzón .....	146

5.1.1.5. Plan de Desarrollo 2008-2011: “Bogotá Positiva: para Vivir Mejor”, de Samuel Moreno Rojas .....	148
5.1.2. El modelo de ordenamiento de la ciudad .....	150
5.1.3. Los Planes de Ordenamiento Territorial .....	157
5.1.3.1. La expansión y las transformaciones urbanísticas en el POT del 2000 .....	158
5.1.3.2. Ciudad compacta y planificación regional en el POT del 2004.....	162
5.1.3.3. Sostenibilidad, freno a la segregación y densificación del POT del 2013 ...	166
5.2. POLÍTICAS DISTRITALES CON RELACIÓN AL CENTRO DE LA CIUDAD .....	169
5.2.1. El Plan Zonal del Centro.....	169
5.2.2. La política de Renovación Urbana Distrital .....	173
5.2.3. Otras aproximaciones en políticas de Renovación Urbana Distrital.....	175
5.3. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE GESTIÓN DEL CENTRO.....	177
5.3.1 La Reforma institucional del Distrito .....	179
5.3.2 Programa BID de Revitalización del Centro de Bogotá .....	180
5.3.3. Estructura institucional de gestión de la OEC y el PZCB.....	182
5.3.4. Inversiones en el Centro Tradicional para atender las políticas .....	186
VI. LA TRANSFORMACIÓN URBANA DEL CENTRO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS	194
<b>6.1. UN RECORRIDO POR LAS PRINCIPALES TRANSFORMACIONES DEL CENTRO DE BOGOTÁ .....</b>	<b>195</b>
6.1.1. Proyectos de espacio público .....	197
6.1.1.1. Parque Tercer Milenio .....	197
6.1.1.2. Plaza de la Mariposa .....	199
6.1.1.3. El Eje Ambiental .....	200
6.1.1.4. La peatonalización de la carrera 7 .....	201
6.1.1.5. El parque Bicentenario y otros proyectos de espacio público.....	202
6.1.2 Proyectos de movilidad .....	203
6.1.2.1. Las Troncales de Transmilenio .....	203
6.1.2.2. Avenida de Los Comuneros .....	205
6.1.3. Transformaciones logradas por iniciativa privada y mixta.....	207
6.1.3.1. Torres del Parque y Nueva Santafé .....	208
6.1.3.2. Centro Internacional y Parque Central Bavaria .....	209
6.1.4 Otros proyectos que contribuyeron a la transformación del centro .....	210
6.1.4.1. Renovación de sectores aledaños a las universidades .....	212
6.1.4.2. Aduanilla de Paiba y el Museo Nacional .....	213
6.1.5 Los proyectos en curso .....	213

6.1.5.1. El metro de Bogotá.....	213
6.1.5.2. San Victorino, centro de economía popular .....	215
6.1.5.3. San Bernardo.....	217
6.1.5.4. Ciudad Salud .....	219
6.1.5.5. Estación Central .....	220
6.1.5.6. Eje Ambiental y Cultural: Manzana 5, Las Aguas.....	222
6.1.5.7. La Sabana .....	223
6.1.6 Las iniciativas privadas en curso.....	223
<b>VII. LOS ACTORES QUE INTERVIENEN EN LAS TRANSFORMACIONES DEL CENTRO .....</b>	<b>228</b>
<b>7.1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE RENOVACIÓN URBANA DEL CENTRO.....</b>	<b>230</b>
<b>7.2. RELACIÓN DE LOS ACTORES Y SU PAPEL EN LOS PROYECTOS DEL CENTRO .....</b>	<b>235</b>
<b>7.3. TENSIONES PERSISTENTES Y LIMITACIONES PARA EL LOGRO DE LAS TRANSFORMACIONES ESPERADAS.....</b>	<b>240</b>
7.3.1. En cuanto a las políticas sobre el centro .....	241
7.3.2. Percepción de los proyectos en el centro .....	245
7.3.3. La débil estructura político-administrativa .....	248
7.3.4. Los procesos de desplazamiento de la población .....	251
7.3.5. Las oportunidades perdidas .....	254
7.3.6. La gestión del suelo .....	256
7.3.7. La incertidumbre en las reglas del juego.....	260
<b>7.4. ¿QUÉ SIGUE DE LA POLÍTICA? .....</b>	<b>262</b>
<b>VIII. CONCLUSIONES .....</b>	<b>268</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>281</b>

## Índice de tablas

Tabla 1. Enfoques de las políticas públicas desde la teoría del Estado y la sociedad ....	66
Tabla 2. Instrumentos de planeación .....	81
Tabla 3. Entidades y organismos que tienen funciones en la política urbana .....	87
Tabla 4. Entidades con funciones de financiación y supervisión en el tema de vivienda .....	88
Tabla 5. Resumen de la evolución de enfoque de las políticas de vivienda.....	92

Tabla 6. Crecimiento del área urbana desde comienzo del siglo XX.....	106
Tabla 7. Las localidades del Distrito Capital.....	107
Tabla 8. Población de Bogotá, 1985-2005 .....	109
Tabla 9. Incidencia de la pobreza y coeficiente de Gini, Bogotá, 2010-2012.....	111
Tabla 10. Número de empresas en Bogotá según tamaño y clasificación CIIU .....	112
Tabla 11. Crecimiento de la ciudad, 1797-1927.....	123
Tabla 12. Localidades del Centro Tradicional.....	128
Tabla 13. Déficit de vivienda en las localidades del centro .....	131
Tabla 14. Número de bienes de interés cultural según localidad .....	132
Tabla 15. Número de habitantes, viviendas y hogares por localidad y UPZ.....	132
Tabla 16. Establecimientos en el centro .....	133
Tabla 17. Resultados electorales, elección de Alcaldes de Bogotá.....	139
Tabla 18. Operaciones centralidades POT 2000 .....	160
Tabla 19. Operaciones Estratégicas y centralidades del POT 2004 .....	163
Tabla 20. Sectores con tratamiento de renovación urbana .....	174
Tabla 21. Inversiones de los programas relacionados con el centro .....	188
Tabla 22. Inversiones por entidad (en millones de pesos).....	190
Tabla 23. Inversiones por localidad (en millones de pesos).....	192
Tabla 24. Porcentaje de inversión por localidades / inversión Plan de Desarrollo .....	192
Tabla 25. Principales proyectos de iniciativa privada en el Centro Tradicional .....	224
Tabla 26. Principales actores que intervienen directamente en los proyectos de renovación urbana.....	236
Tabla 27. Percepción de los actores entrevistados sobre las transformaciones urbanísticas del Centro Tradicional.....	240

## Índice de mapas

Mapa 1. Delimitación perímetro de área urbana y sistema de áreas protegidas.....	105
Mapa 2. Crecimiento de la ciudad 1951-2006.....	110



Mapa 3. Localización del empleo en Bogotá .....	114
Mapa 4. Delimitación del centro de Bogotá .....	116
<b>Mapa 5.</b> Evolución urbana de Bogotá .....	126
Mapa 6. El centro de Bogotá .....	129
Mapa 7. PTI-PZCB .....	172
Mapa 8. Proyectos de transformación del Centro Tradicional .....	196

## Índice de figuras

Figura 1. Ciclo del proceso de planificación y sus instrumentos .....	80
Figura 2. Proceso de planificación en las entidades territoriales .....	80
Figura 3. Instrumentos de la Ley 388, de Ordenamiento Territorial .....	85
Figura 4. Marco institucional de la política urbana .....	86
Figura 5. Centro Cívico y ampliación prevista .....	118
Figura 6. Orígenes de desarrollo de la ciudad .....	119
Figura 7. Instrumentos de planeación del POT .....	162
Figura 8. Estructura institucional para la gestión del centro .....	183
Figura 9. Inversiones en el PZCB .....	187
Figura 10. Comparativo del porcentaje invertido en el PZCB del total de cada PDD .	189
Figura 11. Inversiones de las localidades del PZCB .....	191
Figura 12. Actores públicos directamente relacionados con proyectos de renovación	250

## **THE URBAN TRANSFORMATION POLICY OF BOGOTA'S CITY CENTER**

Cities are home to nearly 80% of the population of Latin American countries. Their rapid growth, resulting in an accelerated process of urbanization, creates scenarios of multiple conflicts and contradictions. The rapid increase in population has had a direct impact within the cities, much of their city centers have a growing deterioration and severe tensions, the results of an urban model that has favored the economic domain, particular interests, disorderly planning and expansion, and environmental indolence and confronts the existing social and economic heritage.

The city centers, understood as spaces of social, political, cultural, institutional and economic cohesion, have been fundamental to the understanding of urban culture. In these territories converge historical identities with a strong awareness of the memory of a city and it is from there that the main dynamics of development are conceived. This represents an encounter between the foundation of the city, its history, its life process and the construction and formation of the actual moment.

Despite its significance, in the case of Bogotá, the city center has a progressive deterioration and segregation in some areas, due to the tension between the dominance of public rationality expressed in policy planning and urban management, and the pressure of the market economy. This reality shows the absence of a social agreement on its strategic importance to the city.

Paradoxically the city center is a meeting place for 1.7 million people who go there daily to work, study or do business, while it has only 250,000 residents, this generates uninhabited spaces and insecurity at night and high socioeconomic dynamics during the day. The main institutions of the Government, the District, Congress, Justice and the Church present, and a large number of educational institutions located there.

Discussing the topic, the research raises as a target, the analysis of public policies of urban transformation of the traditional city center of Bogotá and changes arising from 1995 to 2014. A series of complementary hypotheses together, support the conclusion that Bogotá has not had a comprehensive policy for urban transformation consistently and systematically applied to the city center, and those interventions, continuity, and results of such projects are conditioned to changes in city government and political will.

It also shows a lack of recognition of the importance of the downtown for the city and the country, and the absence of a social agreement to produce the desired effects in terms of physical, urban, political, socioeconomic and environmental concepts.

The result of the analysis demonstrates that all of the political and institutional regulatory work on a nationwide scale including the Constitution, the Urban Reform Laws, Land Development, Land Management, the “Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES”, the urban-policy has not achieved synchronized endeavors at central and district levels, restricting the functionality between the different interests and expanding problems for the articulation of the exercise of management and public policy. Political relations between the rulers of these two levels have affected the results of the agenda, given that the national government should co-finance some of the large urban projects such as those related to mass transportation system and should also be involved in decisions of the different sectors such as housing and national heritage.

At local level, a review of the management of the district government of the past two decades and the management of public policies, allow us to conclude and verify certain traits that affect the results of the urban transformation of the city applicable to the Traditional Center i) The relevant government leeway. The organic governance of Bogotá gives powers to the Mayor that allows a high level of autonomy from the Council. ii) The wide flexibility Mayors have to make changes to programmatic proposals offered in its government plan. iii) The discretion of the government in the formulation and implementation of public policies and low incidence of other actors in decisions making. iv) Limited budgets and weak urban governance. v) The lack of clarity in the rules and the regulatory and institutional legal uncertainty. vi) The limited citizen participation throughout the cycle of public policy. vii) The state`s actions are uncoordinated and dysfunctional.

In addition to these features, the city has a wide range of regulations, management and planning tools, such as Development Plans, Zoning Plans, and other urban development policies. Their results show progress on territorial order and land use, however, urban legislation and the mechanisms designed are not in themselves sufficient to ensure legitimacy and specificity of action at least in the urban plan, and the results in the city center are very unsatisfactory.

In recent years the urban practices in Bogotá have moved between urban policies supported in models aimed at densification or looking to maintain hybrid schemes with selective expansion of certain border areas. The truth is that long-term purposes have been diluted, and as a consequence of this, no political culture has achieved a comprehensive and collective vision of the city. Therefore the results of proposals and projects of urban interventions, including the city center, hardly manage to transcend periods of Mayors, who are also often unaware of the progress of the policies of previous Mayors, and therefore disrupt actions and projects that require continuity and stability in their investments.

Examining the described situation of Bogotá's city center it can be noted that since the 80's, the District Administration has had a number of initiatives to promote the rehabilitation and urban renewal of the city center, under various frameworks such as the City Center Plan, the City Center Renewal , Bogotá City Center Zonal Plan, Expanded Center Plan, the constantly occurring intervention processes produce obstacles in its continuity, and do not generate conditions for effective key stakeholder participation and to have an institutional coordination that functions conveniently.

The Development Plans and management styles of Mayors over the years have had different approaches: Mockus introduced the policy of civic culture, Peñalosa, the execution of urban projects, Garzón, major social investments, Moreno, gave continuity to a road infrastructure of scale, and Petro, social benefits and urban regulations. They have improved to some extent the image of the city center although they were implemented in a few urban interventions, isolated from the local context, such as the Transmilenio trunk roads and some others in public spaces.

As for the processes of urban renewal, the city does not have sufficient clarity about this policy or its equivalent as a tool for urban planning or treatment, and in relation to the city center's heritage, does not have a district policy or sufficient institutional support. Furthermore, coordination problems persist between national and district public bodies responsible for culture and heritage.

On the other hand, policies have failed to reduce uncertainty regarding what will happen in several sectors of the city center, and therefore, residents have no clarity concerning their future, their property or what will happen to their surroundings. Experiences of displacement aggravate the situation of an environment marked by a high social vulnerability, informality of property and pressure from the different interests, involving forceful Administration efforts to solve the great problems of the area.

For its part, the private sector finds no incentives or reasons for participating in the expected changes. Of the application of the “Planes de Ordenamiento Territorial – POTs” – Land Management Plans, which are the main planning tool, it appears that in approximately fifteen years of implementation they have generated a sporadic interest to promoters and developers to advance projects in the center and even areas where there are developments that have previous regulations of the “POT”, which has facilitated their execution. Particularly there is no evidence of concrete actions by the public sector different to interventions in public space and public sector mobility. This contrasts with the emphasis on the various POT to urban renewal, as a tool for the densification of the city, and the city center as the scene of the deepest transformations.

The extension of the traditional city center is wide, and the areas defined for urban renewal in the Zonal Plan Bogotá’s city center generated great expectations in the social actors, however, many initiatives, including those of previous administrations, have been delayed by paperwork and bureaucratic procedures, meanwhile great opportunities are lost, and have deepened the physical deterioration and social conflicts. The analysis can confirm the failures of government in various projects in this sector, and lack of management and continuity of policies, including San Bernardo, Las Cruces, San Victorino, considered great pieces of intervention for their deterioration, and the localization in the neighborhood of government agencies.

Other urban pieces are of most interest to the private sector for their immediate vicinity to the International Center and 26th Street, and San Martin, the Macarena and Central Station; these and other strategic areas like “Ciudad Salud”, and a number of projects within the city center, expect further guidelines and political change that clarifies the long term date lines of the required transformations.

Finally, it has been corroborated as a consequence of the research results that the public policy and management of the city center of Bogotá, are immersed in a precarious institutional political structure, marked by low capacity of social actors to influence decisions on the construction of the city and a dominant view of state action which has contributed significantly to the deteriorated state and stagnation of much of the traditional downtown city center.

## INTRODUCCIÓN

Las ciudades latinoamericanas albergan cerca del 80% de los habitantes de los países de la región. Su crecimiento, resultado de un acelerado proceso de urbanización, hace de ellas un escenario actual de múltiples conflictos y contradicciones: por un lado, reflejan grandes contrastes, como incrementos sustanciales de la riqueza y el progreso; por otro, la persistencia de problemas, como pobreza, segregación social, inseguridad, degradación medioambiental, servicios públicos incompletos, debilidad en la gestión y en la gobernabilidad de las autoridades, descoordinación de las políticas públicas y fragilidad de los procesos de participación ciudadana.

El vertiginoso aumento de la población ha tenido un impacto directo en el interior de las ciudades: gran parte de sus centros presentan un creciente deterioro y graves tensiones, resultado de un modelo urbano que ha privilegiado el dominio económico, el interés particular, la planificación desordenada, la expansión y la indolencia frente al medioambiente y al tejido social y patrimonial existente.

Los centros de las ciudades, entendidos como espacios de cohesión social, política, cultural, institucional y económica, han sido fundamentales para la comprensión de la cultura urbana. En estos territorios confluyen identidades históricas con fuerte conciencia de la memoria de una ciudad, y es a partir de allí como se gestan las principales dinámicas de su desarrollo. Las áreas centrales tradicionales desempeñan un papel fundamental en el conocimiento y la organización de la vida urbana, a la vez que representan un encuentro entre los cimientos de la ciudad, su historia, su proceso de vida y la construcción y formación del presente.

Los conceptos sobre su término son también variados, comprenden los de la ciudad colonial, el centro tradicional, el centro fundacional, el centro histórico, la ciudad antigua, entre otros. A pesar de los distintos alcances, el centro es reconocido como un espacio territorial especial de la ciudad, bien sea por su historia, su identidad, su representatividad, su cultura, sus habitantes, su desarrollo económico, o bien, por muchas razones más que llevan a que sea y haya sido un lugar excepcional de representación simbólica de la ciudad.

En cuanto a la importancia concedida al centro de las ciudades en la gestión urbana, las políticas públicas muestran resultados relativos y, en muchos casos, poco satisfactorios. El proceso de elección de Alcaldes por voto popular y la descentralización administrativa de responsabilidades y recursos marcaron un cambio sustancial en la gestión de los gobiernos locales y sus relaciones con otros actores del desarrollo. No obstante, los problemas de estas ciudades son latentes y, pese a que en los últimos años los gobernantes han prestado mayor interés a los aspectos patrimoniales, esto no ha sido suficiente para jalonar una práctica más responsable sobre la recuperación de los centros. Aun así, su dinamismo no podría estar solamente condicionado por ese único propósito; por tanto, el desarrollo socioeconómico y urbanístico del área central es lento y persisten procesos participativos deficientes con una baja capacidad de incidencia en las decisiones públicas.

En buena medida, las transformaciones urbanas de las ciudades latinoamericanas presentan rasgos determinados por la indiferencia o el beneplácito estatal ante el dominio del mercado cuyas tendencias, generadas por la especulación inmobiliaria, producen segregación y contribuyen a quebrantar la identidad de la ciudad y el desarrollo con inclusión social. Problemáticas de desplazamiento o gentrificación surgen como efectos de procesos excluyentes, exacerbando conflictos, distorsionando las políticas y desvirtuando la renovación urbana y otras políticas que podrían ser fuente de inclusión, revitalización e intervención en beneficio de la ciudad.

El centro de Bogotá no escapa a esta realidad; el progresivo deterioro y la segregación socioeconómica y espacial de algunas áreas es producto de la tensión entre el predominio de una racionalidad pública, expresada en procesos normativos de planificación y gestión urbana que no siempre responde al interés de lo público, y la presión de la economía de mercado. Incluso, el declive de algunas áreas ha dado lugar a un centro poco atractivo para el alojamiento de nuevas inversiones, así como al estancamiento del mercado inmobiliario, que algunos consideran que ha sido inducido con fines particulares. Aun así, la dinámica ha mostrado especial interés en la reactivación de zonas específicas, funcionales a propósitos como los de expansión de algunas universidades, o la de otros agentes privados hacia sectores con entornos socioeconómicos favorables.



De acuerdo con algunos estudios recogidos por la Secretaría Distrital de Planeación (SDP, 2007), varios problemas urbanos y sociales del centro bogotano, como el abandono del área central en términos residenciales y la migración de actividades más competitivas de carácter financiero, turístico y de ocio hacia otros sectores de la ciudad y la región, han generado unas condiciones sociales y ambientales críticas intensificadas con el paso del tiempo. El caótico transporte público y privado, la inseguridad y la ocupación de los espacios públicos con ventas informales han acentuado la situación.

Teniendo en cuenta el papel estratégico de los centros tradicionales, la tesis plantea una problemática en Bogotá común a la mayoría de las ciudades latinoamericanas, relacionada con la relativa importancia concedida a su centro, el predominio de intereses que dificultan el bien común, la desarticulación y poca convergencia de las políticas públicas, la falta de liderazgo y de voluntad política de los gobiernos y de los actores clave del desarrollo para hacer de este un territorio de integración social, política y económica, referente de identidad, progreso e inclusión.

En ese sentido, se propone abordar el proceso de los cambios urbanísticos del Centro Tradicional de Bogotá a partir de la incidencia de las políticas públicas, posteriores a la reforma política de la ciudad de 1993, tomando el periodo 1995-2014, conformado los gobiernos de las últimas seis administraciones del Distrito Capital. Así, se caracterizan y analizan las transformaciones urbanísticas y aquellas iniciativas que no se han logrado culminar.

Se examina también la gestión de los gobernantes, la institucionalidad, el papel de otros actores como los residentes, la comunidad, el sector privado, que conforman un conjunto de intereses que se desarrollan durante la investigación y que permiten constatar las asimetrías de poder, y la baja capacidad de incidir en las políticas públicas y su implementación.

El presente documento está conformado por siete capítulos: introducción, metodología, marco conceptual, la política urbana en Colombia, configuración del centro de Bogotá, el centro en los instrumentos de planeación y políticas públicas distritales, los principales proyectos de transformación urbana en los últimos años, los actores en las transformaciones del centro y las conclusiones.

En el capítulo I se plantea la metodología de la investigación, los objetivos, la hipótesis y el diseño metodológico.

El capítulo II contiene el marco conceptual en el que se exponen las distintas aproximaciones al centro y la ciudad, el deterioro de los centros urbanos, los enfoques territoriales y económicos orientadores de la política, el abordaje del centro desde las políticas públicas y el papel del gobierno de la ciudad.

El capítulo III describe y analiza el contexto de la política urbana en Colombia, los principales marcos normativos e institucionales y las políticas de transformación urbana del ámbito nacional, que muestran avances significativos en la legislación, pero fuerte debilidad en la gestión y en el logro de la operacionalización de instrumentos de planeación en el ámbito local, así como dificultades en la articulación entre los distintos niveles territoriales.

El capítulo IV contiene la descripción de la configuración del centro de Bogotá, su historia y la dinámica de crecimiento de la ciudad, así como el papel de esta zona en el desarrollo urbano de la capital. Asimismo, se expone la delimitación espacial acogida para esta investigación y se presenta su caracterización sociodemográfica, ambiental y económica.

En el capítulo V se examinan los instrumentos de planeación urbana, las políticas públicas distritales y los planes de gobierno de los Alcaldes en estos últimos veinte años. El análisis refleja los distintos enfoques sobre el modelo de ciudad, una muy baja continuidad de las políticas acompañada de la repriorización de acciones de la agenda, y una institucionalidad dispersa y permeada por los cambios.

En el capítulo VI se describen las principales transformaciones del centro en los últimos años, el nivel de las intervenciones públicas, las razones que explican el desarrollo de pocos proyectos y las iniciativas en curso que esperan un largo camino en lo relacionado con procedimientos, claridad política y definición del modelo de gestión. Se muestra cómo la eficiencia de la administración pública y la falta de convergencia entre los actores para impulsar soluciones a las problemáticas del centro han afectado el desarrollo de proyectos de renovación urbana.

El capítulo VII contiene el análisis del papel de los actores en la transformación urbana del centro, la participación ciudadana y las tensiones persistentes. Esta sección se soporta en entrevistas a distintos actores de interés: funcionarios públicos, sector privado, organizaciones sociales comunitarias y residentes, académicos y políticos. A partir de ello es posible evidenciar el dominio del Estado en las decisiones públicas, la falta de interés de distintos actores y los problemas de deterioro físico, urbanístico, social y patrimonial, la expulsión de población, la ausencia de reglas e incertidumbre jurídica y una débil institucionalidad que refleja la ausencia de una visión compartida.

Finalmente, en el capítulo VIII se presentan las conclusiones del análisis de la investigación, las cuales sustentan que Bogotá no ha contado con una política integral de transformación urbana consistente y sistemáticamente aplicada en el centro, y que la continuidad de la política y las intervenciones y resultados de este tipo de proyectos están condicionados a los cambios de Gobierno distrital y de su voluntad política. Se muestra además la falta de reconocimiento de la importancia del centro para la ciudad y para el país, y la ausencia de un acuerdo social para producir los efectos deseados en términos físicos, urbanísticos, políticos, socioeconómicos y ambientales.

# **I. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

## **I. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

### **1.1. MARCO GENERAL**

En la investigación se considera como unidad de análisis territorial el Centro Tradicional de Bogotá, constituido por cuatro localidades: La Candelaria, Santa Fe, Los Mártires y parte de Teusaquillo, las cuales comprenden 59 barrios con cerca de 259.587 residentes y una población flotante de 1,7 millones de personas.

El periodo de estudio abarca los años 1995 a 2014, que comprende las seis últimas administraciones de los Alcaldes elegidos por voto popular desde la aprobación del nuevo régimen político de Bogotá, lo que marca un hito en la distribución de competencias y organización administrativa y política de la ciudad.

Los gobernantes y periodos de estudio son: Antanas Mockus, 1995-1997; Enrique Peñalosa, 1998-2000; Antanas Mockus, 2001-2003; Luis Eduardo Garzón, 2004-2008; Samuel Moreno, 2008-2011, y Gustavo Petro, 2012-2013 (aunque su periodo va hasta el 2015). Vale anotar que durante la administración de Mockus, en el primer mandato, ante su renuncia para aspirar a la Presidencia, fue Paul Bromberg el encargado de la Alcaldía durante el último año. Asimismo, en el caso de Samuel Moreno, este fue remplazado por Clara López en el último año, ante las investigaciones por manejo indebido de recursos.

### **1.2. OBJETIVO**

El objetivo general de esta investigación es analizar las políticas públicas de transformación urbana del Centro Tradicional de Bogotá y sus efectos en los cambios en esta zona de la ciudad durante el periodo comprendido entre los años 1995 y 2014.

### **1.2.1. Objetivos específicos**

- a) Analizar las políticas de transformación del centro urbano en función de los cambios de gobierno en el ámbito distrital.
- b) Describir las políticas y los instrumentos de planeación urbana del orden nacional y distrital, y analizar su articulación, gestión e implementación en relación con el centro de Bogotá.
- c) Analizar las relaciones intergubernamentales entre los gobiernos nacional y distrital, en el contexto de las políticas de transformación urbana.
- d) Analizar el papel de los distintos actores públicos y privados: promotores, constructores, entidades financieras, asociaciones y movimientos sociales y academia, en relación con las políticas de transformación urbana del centro de la ciudad.
- e) Evaluar los efectos políticos, sociales y económicos de las políticas de transformación.
- f) Describir las principales iniciativas de transformación urbana, la ejecución de proyectos o las razones de su aplazamiento y su efecto en la configuración del centro de Bogotá.

### **1.3. HIPÓTESIS**

Las políticas de transformación urbana están condicionadas por los cambios de Gobierno distrital; de esa manera, los efectos en el centro de Bogotá han dependido de la voluntad política de los gobernantes que han afectado la continuidad de las políticas y las acciones previstas.

El centro de Bogotá no cuenta con un acuerdo social para adelantar una política integral de transformación urbana; por consiguiente, el impacto de las políticas ha sido reducido. Mientras tanto, continúa el deterioro de una parte considerable del tejido social, físico y patrimonial de esta zona estratégica de la ciudad. Algunas de las preguntas de soporte a la formulación de la hipótesis son las siguientes:

- a) ¿Cómo se ha configurado el centro de Bogotá?, ¿cómo han influido las políticas públicas en la gestión urbana y en los resultados en el centro de la ciudad?

- b) ¿Qué alcance o impacto real han tenido las políticas de transformación del centro urbano y cuál ha sido el papel de los distintos gobiernos distritales?
- c) ¿Cómo son las relaciones intergubernamentales y las de carácter público-privado que han obstaculizado o han contribuido a la transformación del centro de Bogotá y a los cambios urbanísticos y socioeconómicos esperados?
- d) ¿En qué medida los objetivos de las políticas son coincidentes con los expresados por los grupos organizados de la ciudadanía?

#### 1.4. DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

Para abordar este estudio se adopta el enfoque que considera que las políticas públicas están condicionadas por el contexto político institucional y sus propósitos limitados a la capacidad de los poderes públicos y de sus administraciones y a los resultados de las interacciones con otros actores. Teniendo en cuenta el enfoque propuesto, se parte del reconocimiento de los siguientes aspectos en el marco de las transformaciones urbanas del centro:

- a) Una delimitación territorial, en este caso el Centro Tradicional de Bogotá, con su espacio y sus dinámicas, políticas públicas y gestión, lo cual precisa una voluntad para hacer posible la gestión y los resultados esperados. Esto implica una estructura institucional con normas, organizaciones y mecanismos explícitos para definir y articular políticas en ese espacio.
- b) Las políticas y estrategias de ordenamiento territorial, de competencias e intervenciones en el marco de un sistema anidado, que dependen en su formulación y gestión de las políticas de distintos niveles: nacional, regional y local, del cual forma parte integral la ciudad y que también incorporan otras formas de articulación en el interior de esta.
- c) El reconocimiento de distintos actores y, por tanto, la existencia de múltiples intereses y tensiones. Y en este panorama, el papel determinante del gobierno y su proyecto político, con capacidad de definir e implementar políticas públicas y cumplir los objetivos propuestos ante los electores, así como de gestionar mecanismos de negociación para generar acuerdos que permitan abordar las problemáticas y la forma de cumplir las metas propuestas.

- d) La delimitación del análisis en los principales cambios urbanísticos del centro, su evolución física y morfológica, asumiendo que los fenómenos sociales están indisolublemente asociados a los procesos y organización social de este territorio y a su evolución material.

La investigación propuesta plantea el análisis y la búsqueda de explicaciones en relación con las transformaciones del centro, las políticas públicas formuladas, los mecanismos e intereses que han primado en las decisiones y el modelo de gestión urbana que ha incidido en los cambios sustantivos de esta zona de la ciudad. Asimismo, de manera complementaria, el modelo de diseño evaluativo contribuye a abordar aspectos como el impacto de las políticas públicas, las iniciativas urbanísticas emprendidas, el funcionamiento de la institucionalidad con relación al desarrollo y la gestión del centro, los programas de ordenamiento territorial gubernamentales y la participación ciudadana, entre otros.

La aproximación propuesta implica superar la visión exclusiva de la planificación física de la ciudad y abordarla desde una perspectiva política, que si bien incorpora los elementos centrales de la planificación, presta mayor atención a las problemáticas y los conflictos planteados desde los distintos intereses de los actores urbanos y el papel del gobierno local como líder de la política pública y la gestión urbana.

Desde esta perspectiva, es necesario analizar la capacidad de los gobiernos locales en términos del cumplimiento de los objetivos y metas planteadas y de la eficacia de los medios —es decir, de las políticas, los planes y los programas,— que cada vez parece más determinada por la ideología, o bien, por la influencia de una serie de intereses de otros agentes sociales que inciden en la gobernabilidad urbana y en la calidad de las políticas.

Para el desarrollo de la investigación, se identificó y examinó el siguiente acervo de información: la literatura y los estudios especializados relacionados con el tema urbano, las políticas públicas, las aproximaciones a su conceptualización, el territorio como perspectiva espacial de análisis, los procesos socioeconómicos y políticos en relación con el centro, la planificación urbana, la renovación urbana y el patrimonio histórico.



Por otra parte, para la descripción y el análisis empírico de las políticas públicas se examinaron distintos instrumentos normativos y de política urbana del orden nacional y su efectividad para los gobiernos locales y, en el caso particular, la implementación en Bogotá y la pertinencia de la articulación entre niveles territoriales. Para abordar el análisis de la ciudad y del centro, se tomaron trabajos y documentos oficiales como los Planes de Desarrollo en el ámbito distrital de las administraciones del periodo de estudio y los informes de gestión de cada administración. Asimismo, se revisaron los tres Planes de Ordenamiento Territorial (POT) del 2000, el 2004 y el 2013, que contienen la política en relación con los usos del suelo y el ordenamiento físico de la ciudad. De la misma manera, se examinó la política planteada en el Plan Zonal del Centro de Bogotá (PZCB), que se constituye en un referente de orientaciones al 2038 y la definición de proyectos y de actores.

Adicionalmente, y como parte de la información secundaria, se revisaron políticas, otros estudios e investigaciones de carácter académico o realizados por diversos actores que han abordado los temas de la institucionalidad y las principales problemáticas de la ciudad y del centro bogotano. A través de esta información y de otras políticas públicas sectoriales, se adelantó el análisis del enfoque y la gestión de cada administración, que ha contado con gobernantes de distintas corrientes políticas y visiones diferentes de la ciudad. Esta información permitió contar también con mayores insumos para analizar continuidad las políticas que inciden en las transformaciones del centro, la claridad y convergencia de políticas y la importancia concedida al centro.

Para indagar sobre la articulación de las políticas, se revisaron documentos sobre la estructura institucional distrital, la forma en que se formulan y gestionan dichas políticas, así como los responsables, las competencias y las capacidades para hacer frente a los desafíos que tiene el centro de la ciudad.

Por otra parte, se examinaron documentos oficiales para obtener una mayor precisión sobre las características socioeconómicas, demográficas, ambientales y políticas del centro. También se utilizaron estadísticas oficiales como la del Departamento Nacional de Estadística (DANE) y las adelantadas por la Administración Distrital, principalmente de la Secretaría de Planeación, y aquellas monografías y textos institucionales sobre la caracterización de las localidades.

Se revisaron además los distintos procesos y proyectos de transformación urbana de incidencia en el centro de Bogotá, en particular los de renovación urbana y obras públicas, las decisiones que los promovieron, el marco de la gestión de la política y un balance sobre los principales resultados. El análisis permite asociar la continuidad de la política de las administraciones distritales y algunos rasgos de la toma de decisiones sobre estas iniciativas.

Otra de las fuentes de investigación utilizada proviene de entrevistas semiestructuradas y de carácter informal realizadas a distintos actores que, desde lo político y lo técnico, son considerados clave en el desarrollo de la investigación. Se complementan también con los informes de las encuestas de percepción disponibles, entre ellas las de la Cámara de Comercio de Bogotá, así como información de las entidades en respuesta a solicitudes de información al Concejo Distrital.

Los análisis de esta información permiten una aproximación a la visión que tienen diferentes actores con relación a las políticas del centro, entre ellos, algunos funcionarios que han formado parte de los equipos que definen y ejecutan políticas; miembros del Concejo Distrital, que intervienen en el control político o en la aprobación de determinadas políticas; académicos especializados en las problemáticas urbanas; y representantes de movimientos ciudadanos o de residentes del centro y del sector privado, a través de firmas inmobiliarias o promotores de proyectos relacionados con este tipo de proyectos de transformación urbana.

Adicionalmente, se recogieron algunas notas periodísticas sobre el centro de la capital, los cambios resaltados, las problemáticas identificadas y las observaciones sobre las políticas adelantadas. Esta información resulta un interesante insumo para analizar la forma en que se registran o perciben las decisiones políticas, el grado de la continuidad de las políticas, sus enfoques y la posición de otros actores ciudadanos frente a las transformaciones urbanísticas del centro de la ciudad.

## **II. MARCO TEORICO CONCEPTUAL**

## II. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Para abordar los temas relacionados con las transformaciones urbanas de los centros de las ciudades, se presenta en este capítulo una mirada teórica y conceptual sobre el centro urbano, a partir de la interpretación de la ciudad, las variadas definiciones y concepciones, la exposición sobre sus principales tensiones y problemáticas, y las implicaciones para el gobierno y la política pública.

El concepto que se recoge de *centro urbano* incorpora la perspectiva simbólica e histórica y la dinámica temporal que se refleja en los cambios del centro, que, en algunos casos, como en el de América Latina, se mueven entre procesos de deterioro o de pérdida de su patrimonio, y en otros, de revitalización y renovación urbana. Asimismo, se aborda el centro desde la concepción de territorio y se atiende su enfoque como núcleo económico, así como la presión que ha recibido desde la dinámica del mercado del suelo y, por tanto, los retos que enfrentan los gobiernos locales en el momento de su intervención.

En la segunda parte se consideran las políticas públicas en el marco de la ciudad, para lo cual se hace lectura general de las distintas escuelas y visiones. También se plantean diferentes aproximaciones al análisis del gobierno de la ciudad y sus vinculaciones desde la política pública, la planificación, el urbanismo y la política. La gobernabilidad y la gestión urbana son temas centrales en esta concepción de las políticas urbanas.

### 2.1. EL CENTRO URBANO EN EL ÁMBITO DE LA CIUDAD

Las ciudades latinoamericanas protagonizan importantes dinámicas territoriales que explican en buena parte su desarrollo. El proceso de urbanización y los distintos fenómenos emergentes han llevado a un mayor reconocimiento del espacio urbano y de sus interrelaciones sociales. El centro de estas urbes es lugar preferencial de variadas intervenciones que obligan a repensar las políticas de transformación y sus implicaciones en el desarrollo de la ciudad.

La ciudad es considerada un sistema de amplísima complejidad y el espacio de intercambio por excelencia. En ella se concentran el poder, la cultura y la expresión de

la evolución de la organización social y política. Para Castells (1973), la ciudad es producto de su sociedad, de modo que para entender una u otra, se hace necesario profundizar en esta relación, en la cual el espacio es reflejo del hombre, de la interacción social y de la vida en comunidad.

La ciudad es un fenómeno espacial cambiante en sus escalas, estructuras, formas de gobierno, culturas y comportamientos urbanos; no obstante, la complejidad urbana ha estado acompañada de otra que es más bien simple: la ciudad la compone un centro en el que se encuentra una realidad política-administrativa rodeada de barrios, muchos de ellos marginales, que no son periféricos, nunca percibidos como parte de la ella. Así, aparece posiblemente una nueva dimensión que atender: la manera que sus habitantes se apropian del centro urbano. Para aquellos habitantes que están ubicados en la periferia de la ciudad histórica-simbólica, los lugares de centralidad y de identificación suelen estar situados en esta ciudad simbólica inmediata (Borja, 2003).

Abler, Adams y Gould (1972) consideran la ciudad como un sistema complejo de interacciones humanas que se conectan a través de calles y espacio público. Desde una mirada complementaria, Rueda (1996) sostiene:

La ciudad es, sobre todo, contacto, regulación, intercambio y comunicación. [...] La estructura, la forma de producir la ciudad, el paisaje urbano, su monumentalidad, la movilidad, incluso el mercado [...] son aspectos secundarios o parciales en relación con aquello que es esencial de la ciudad, que es la interacción entre los ciudadanos y sus actividades e instituciones (Rueda, 1996, p. 1).

Esta relación está colmada de matices y, en cierta medida, de complejidades en su conceptualización. En su amplitud, pueden encontrarse múltiples enfoques para definir la ciudad; sin embargo, acá se aborda desde el concepto de territorio que le aporta el sentido de integralidad y, por tanto, ubica lo funcional de la ciudad en relación con las dinámicas territoriales. Ello, en la línea de Harvey (2013), Lefebvre (1991) y Hall (1996), quienes contradicen la simplificación de la complejidad y los modelos sectoriales para hacer frente a los problemas.

Un cambio radical de la concepción de la ciudad surge con el *movimiento de los modernistas*, inspirado en los postulados del Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM); entre ellos, Le Corbusier aboga por una ciudad desde nuevas realidades socioespaciales, limitadas a la funcionalidad del espacio. La ciudad de Le Corbusier, aunque tiene implícito el crecimiento cultural, se concibe como una máquina al servicio de la reproducción del capital, en los planos territorial, social y político. Por un buen tiempo, esta comprensión orientó la formulación de políticas públicas que se ocupan de manera enfática de la división del suelo, la legislación y el modelamiento funcional de las realidades urbanas.

Si bien este enfoque respondió en su momento a contextos específicos que promovían exclusivamente cambios físicos de las ciudades, la acción pública implica una concepción amplia que no puede limitarse al planeamiento físico, urbanístico y formal, sino que resulta un medio para entrever la vida y el sentido social de la ciudad. Las intervenciones revisten tal importancia porque los sentidos de pertenencia e identidad se crean justamente a partir de las relaciones que las sociedades establecen con el espacio. En ese sentido, abordar la ciudad desde la perspectiva del territorio, y no solo desde la funcionalidad, fortalece la visión urbana y permite una aproximación a las políticas públicas y a las transformaciones urbanas.

En efecto, el territorio es concebido como el espacio que es producto y escenario de múltiples interacciones socioculturales, económicas, políticas y ambientales. La territorialidad es un conjunto de relaciones, instituciones y prácticas en las que participan actores sociales, a través de las cuales se construye y transforma el territorio. Los actores son de diversa naturaleza: sociedad civil, instituciones, organizaciones privadas y públicas, empresas, centros de investigación, etc., y entran todos ellos a formar parte de los procesos de elaboración de normas, acuerdos y costumbres que regulan las interacciones de las sociedades con el territorio, así como su gobernabilidad y convivencia.

El territorio y la territorialidad son ejes estratégicos de planeación e intervención pública y privada para el desarrollo de las ciudades. Precisamente, los siguientes son rasgos distintivos de esta perspectiva:

- a) *El Estado*, con la potestad de intervenir en el ordenamiento del territorio y su uso, de regular las relaciones sociales, de garantizar los derechos ciudadanos, velar por la justicia social y la sostenibilidad ambiental, así como de facilitar el desarrollo económico. Desde esta perspectiva, el gobierno urbano posee unas funciones y responsabilidades sobre el territorio que le confieren una capacidad específica para atender las demandas de sus ciudadanos y hacer posible su gobernabilidad (Fals, 1999).
- b) *La ciudadanía* y su relación con el territorio, entendida esta como la territorialidad en términos de su ocupación y del reflejo de la distribución de la renta y de las interacciones entre los distintos intereses de la población y de los grupos y sectores que la representan, en todas las dimensiones de la vida social.
- c) *La institucionalidad*, que refiere el proceso político de territorialidad tanto pública como privada que incide en la gestión del territorio y en la gobernanza urbana, con base en patrones de legalidad, legitimidad y reconocimiento de la ciudadanía.

El más claro ejemplo de esa mutua relación entre espacio y sociedad es lo que se denomina *centro de la ciudad*. Desde su origen, la ciudad ha contado con un centro que ha condensado en su interior múltiples expresiones territoriales simbólicas, culturales, políticas, sociales y económicas.

Desde una perspectiva histórica, el centro conjuga significados simbólicos. En su relación con la ciudad histórica tradicional y la polivalencia como centro de ciudad, es posible hacer referencia a la ciudad antigua, un continente espacial que obedecía a contenidos sociales, económicos y políticos diferentes. Se puede afirmar respecto a esta que era compacta, tenía concentración de población y diversas actividades económicas. Esa ciudad antigua hoy es solo una parte de una estructura urbana mucho más grande y compleja que relata otros momentos y dimensiones de la sociedad y enlaza singularmente la memoria colectiva a través de su patrimonio edificado, mediante actividades que fomentan el sentido de pertenencia al lugar (Martínez, 2001).

Estas aproximaciones permiten abordar con mayor precisión la definición del centro urbano y exponer claramente las tensiones y problemáticas que este genera para el gobierno y la política pública.

### **2.1.1. El centro de la ciudad: definiciones y orientaciones para la política pública**

El centro de las ciudades constituye el elemento esencial de procesos históricos y de reestructuración del espacio urbano. Su valor patrimonial, social, cultural, político y económico, ligado a su genealogía, ha estado marcado principalmente por el capitalismo y las profundas transformaciones surgidas en el interior de las ciudades, intensificadas a partir del capitalismo mercantil y, posteriormente, el industrial y el de tercerización.

Ese centro de la ciudad, en cuanto espacio y lugar de intervención, resulta de una singular importancia para el desarrollo urbano y el bienestar social. Sus mutaciones se dan en medio de procesos políticos que abogan por consolidar la democracia y la gestión territorial que impulse modelos urbanísticos incluyentes, que disminuyan desigualdades, promuevan el crecimiento y fortalezcan la identidad y el patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.

El origen de la mayoría de los centros en América Latina se remonta a la etapa preindustrial, vinculado a procesos de la colonización española de los siglos XVI al XVIII. Los centros fundacionales se formaron, en general, donde existían asentamientos importantes de los imperios indígenas (Heineberg, 1996). Estos se estructuraron a partir de una plaza central, una iglesia o catedral y un cabildo, ayuntamiento o concejo. Se suponía que era allí donde residía el centro del poder político, militar, administrativo y eclesiástico. Con la creciente presencia institucional, en los alrededores de estos centros se da inicio a la construcción de residencias de los gobernantes de la nobleza y líderes locales, así como de las familias acomodadas.

La conformación física de estas ciudades se remonta al urbanismo basado en las Leyes de las Indias, con indicaciones precisas para la fundación de ciudades coloniales españolas:

Su base era el “tablero de ajedrez”, herencia de la ciudad colonial grecorromana que en el Renacimiento volvió a encontrar un puesto de excepción entre los proyectos de ciudad ideal. Un importante elemento de la ciudad colonial hispanoamericana era la plaza mayor, situada en el centro de la ciudad y que servía como escenario para el poder. Las culturas autóctonas habían quedado tan destruidas que no era de temer un contraataque: la mayoría



de las ciudades coloniales carecían de fortificaciones y pudieron crecer rápida, pero también ordenadamente, lo cual fue una razón fundamental para el éxito de este modelo urbano (Ribbeck, 1995).

En ese sentido, la estructura social dependía de la ubicación con respecto a la plaza central o plaza mayor. Bähr y Borsdorf (2005) indica sobre las ciudades de América Latina:

Cerca de la plaza estaba instalada la aristocracia, formada por las familias de los conquistadores, los funcionarios de la Corona y los encomenderos o grandes hacendados. El círculo siguiente era ocupado por la clase media, formada por comerciantes y artesanos. En este barrio se ubicaba por lo general el mercado municipal. En el último círculo, el más periférico, vivían los “blancos pobres”, los indios y mestizos. La plaza Mayor, denominada originalmente Plaza de armas, constituía tanto el centro de la ciudad como la estructura clave para la red de calles urbanas. Además la plaza actuaba como el núcleo de la vida social. La posición social de cada uno de los ciudadanos estaba determinada por la distancia de su casa respecto de la plaza principal (Bähr y Borsdorf, 2005, p. 207).

Con la instauración del capitalismo comercial durante el siglo XIX y los procesos de industrialización de las décadas venideras, se da paso a una nueva forma de ocupación territorial, a partir de la migración cada vez más importante de los habitantes del campo a la ciudad y las consecuentes transformaciones entre lo simbólico y las relaciones de intercambio.

El tránsito de una ciudad colonial a una mercantil corresponde a una dinámica social y económica que se expresa en un desarrollo lineal del centro en torno al comercio y las actividades industriales. Aun así, el modelo económico dominante en estos países en cerca de cien años sería el de “desarrollo hacia afuera”, en el que se canalizarían los esfuerzos hacia las exportaciones de recursos naturales. Pasada esta etapa, y fruto del desgaste de esa política, se orienta radicalmente el modelo “de desarrollo hacia adentro” que implicaba la sustitución de importaciones. Ello también tuvo su expresión espacial con la intensificación en la construcción de barrios populares en las ciudades, la localización de los ricos fuera del centro en barrios de lujo y la ocupación del centro por parte de grupos sociales pobres y en condiciones de marginalidad.

Casado (2010) complementa esta condición del centro, en la cual no solo hay un valor patrimonial:

En un determinado momento histórico el centro aparece identificado con la Iglesia (época medieval) ya que es la Iglesia la que controla la ciudad. La importancia económica del comercio modificó la situación apareciendo barrios comerciales (burgos) y cierta especialización y los nuevos grupos (burguesía comercial) empezaron a dominar la economía. Por eso en las ciudades industriales ya se diferencian dos centros: el Centro Histórico monumental (los cascos históricos revalorizados) con funciones administrativas y financieras y el centro de negocios (en el caso español, los Ensanches) (Casado, 2010, p. 1).

Todas estas visiones recuerdan que el centro de la ciudad no es solamente un lugar definido por una construcción geométrica. Esa posición se considera un conjunto que cristaliza, condensa, indica algo esencial, sea en términos económicos, políticos, culturales o simbólicos. En efecto, se encuentran allí las instancias más prestigiosas: la alcaldía y el palacio de gobierno, como sede del poder ejecutivo; el congreso, como sede del poder legislativo; y la catedral, como sede del poder religioso. El imaginario urbanístico en América Latina se alimenta de esta figura de espiral donde cohabitan estos poderes y se sobreponen como forma, posición y contenido, lo que hace que la esencia de la vida yazca en la ciudad. El centro haría ver así, como su parte más concentrada, más significativa o representativa de la ciudad, esa articulación formal y funcional de lo que la caracteriza esencialmente.

En este contexto, Borja (1999) afirma que los centros, como espacios representativos de la evolución de una sociedad, tienen una capacidad de integración que no es evidente en todos los espacios urbanos: como núcleos de vida urbana, como núcleos multifuncionales y como generadores de integración desde la diferencia. Una idea importante para tener en cuenta cuando se aborda la transformación urbana es lo que se señala frente a la competitividad urbana: “Las ciudades se diferencian, sobre todo, por sus centros. Su competitividad y su potencial integrador serán mayores, cuanto mayor sea su diferenciación de las otras ciudades” (Borja, 1999, p. 7).

### **2.1.1.1. Las diferentes aproximaciones a la ciudad histórica**

Con un énfasis mayor en lo simbólico frente a lo competitivo, Troitiño (2003) afirma:

El Centro Histórico sirve para identificar y diferenciar a las ciudades al constituir el espacio del pasado y, en gran medida también, la memoria colectiva de una sociedad. En suma, se trata de un producto histórico-cultural que contribuye a excepcionar, al tener señas de identidad propias, en un determinado paisaje urbano (Troitiño, 2003, p. 132).

En otras palabras, la singularidad del centro de la ciudad es fundamental tanto en términos de competitividad y posicionamiento económico como en la generación de una cultura e identidad propia, las cuales hacen que un espacio no se parezca a ningún otro en el mundo. Una síntesis de la importancia de los centros históricos es ofrecida por Carrión (2000):

Se trata de una relación social particular, cambiante e histórica contenida en un complejo de relaciones sociales más amplio: la ciudad. Esto significa que los centros históricos existen en la medida en que la ciudad le da vida [...] donde la ciudad es condición de existencia y continente del Centro Histórico; este, a su vez, es el origen de la ciudad (Carrión, 2000, p. 14).

El concepto de centro histórico es relativamente reciente. A partir de los años sesenta surge un especial interés por su análisis y comprensión como resultado primordialmente de la crisis generada en los centros urbanos, ante las amenazas percibidas tras la reconstrucción de la posguerra en Europa o por políticas urbanas desarrollistas aplicadas también en América Latina, aunque más tardíamente. Aun así, ya existía una conciencia del monumento como parte del paisaje patrimonial.

Hardoy y Dos Santos (1983) conceptualizan los diferentes tipos de urbanismo patrimonial que pueden encontrarse en áreas históricas latinoamericanas, y hace precisiones según cuatro escalas fundamentales: la ciudad histórica, el pueblo histórico, el centro histórico y los conjuntos históricos. Define el centro histórico así:

Área de valor cultural y arquitectónico que forma parte del área metropolitana, ciudad de considerable población, que posee complejas y diversificadas funciones y una densidad

demográfica importante, constituyen el área central de aglomeraciones urbanas de antigua formación (Hardoy y Dos Santos, 1983, p. 42).

Conceptualmente, el centro histórico tiene un doble significado relacionado con lo espacial y lo temporal, como lo señala Rodríguez (2008). Tiene carácter de centralidad con respecto a la ciudad, no siempre desde el punto de vista físico, pero sí desde la óptica funcional, además de haber sido escenario de hechos históricos relevantes acumulados a lo largo del tiempo. Durante siglos, el centro histórico albergó prácticamente todas las funciones que caracterizan a una ciudad, en una racional mixtura de usos y tipologías arquitectónicas y urbanas específicas, expresadas desde patrones estilísticos diferentes que respondieran a la diversidad y dimensión de las necesidades ciudadanas.

Otro concepto sobre los centros históricos como objeto de estudio está relacionado con la propia crisis que los empieza a caracterizar y con el interés que recobra, paradójicamente, a partir de su decadencia. Históricamente, según Carrión (2006), el reconocimiento del centro histórico, en su especificidad en el marco urbano de la ciudad, se produce con la aceleración del proceso de urbanización y de industrialización. Esta dinámica genera una reacción de las élites locales que se preocupan por lo que se pierde, lo cual reivindica la creación de un marco institucional de defensa de este imaginario cultural nacional.

Por su parte, en un contexto espacial más amplio, los centros tradicionales como componente de la ciudad conservan características morfológicas particulares y conforman áreas homogéneas que confieren identidad a sus habitantes. Su principal rasgo de identidad lo constituyen las relaciones de vecindad y la continuidad de las estructuras urbanísticas y arquitectónicas. Ello se observa en el espacio público a partir de la secuencia y cuadrícula geométrica de calles y plazas, adaptada a las condiciones geográficas de cada lugar (Gil, 2005).. En otros términos, esta visión de centro tradicional es más estética que geográfica o funcional; es un ámbito que puede reunir el poder religioso y político, el comercio y, a veces, solamente el del encuentro social.

El centro tradicional fusiona la idea de centro histórico con el centro de tradición comercial, cultural y social. Es una extensión de las formaciones urbanas alrededor del

centro histórico. Esta extensión se da debido a motivos de accesibilidad y de presencia de servicios que, conectados con el centro histórico, conforman una idea de centralidad que se encuentra perfectamente adherida al imaginario urbano.

### **2.1.2. Los procesos socioeconómicos y políticos de la ciudad: el centro y las centralidades urbanas**

Otra manera de aproximarse al concepto de centro urbano es a través de la funcionalidad y la economía urbana. Para algunos, la funcionalidad ha dominado la concepción de centro de la ciudad, entendida esta como proceso:

La cualidad del centro de una ciudad es su centralidad. La centralidad significa en términos físicos el lugar donde las personas que frecuentan el centro realizan en un solo desplazamiento la mayor parte de sus actividades, aquellas que implican compras hasta las recreativas con un esfuerzo mínimo de desplazamiento. Las personas tienen la opción de elegir entre varios lugares, por lo que su elección recaerá siempre en la que exija el menor esfuerzo y el desplazamiento menos costoso, de tal modo que un solo viaje pueda ser útil para realizar varias actividades, como son las compras, la realización de trámites, de actividades particulares, el ocio, entre otros, por lo que las empresas o establecimientos de diversas actividades compiten por localizarse en un lugar central (Pérez, 2003, p. 25).

Por esto mismo, desde una perspectiva económica, el centro se asimila con un lugar de confluencia de clientes, consumidores, trabajadores, como un lugar de ocio, diversión, atractivo turístico; en suma, un espacio que atiende múltiples demandas, en la que la localización y la proximidad son factores determinantes. Se retoman entonces las teorías del lugar central para explicar la economía urbana y la importancia de la localización.

El carácter multifuncional exige una visión del centro desde las tensiones existentes entre lo que Troitiño (2003) considera como *realidades físicas estáticas*, reseñadas en el valor patrimonial de los centros históricos y unas realidades socioeconómicas cambiantes. Este es uno de los aspectos centrales por considerar en este trabajo, porque los centros urbanos en medio de esta tensión pueden tomar dos rumbos: hacia la segregación en la ciudad o hacia el rescate y mantenimiento de su centralidad. Buena parte de lo que ocurra con ese espacio depende de la intervención de la acción pública, de la manera en que los gobiernos y las políticas públicas adopten y resuelvan los

conflictos y dinámicas entre la realidad física del centro histórico y tradicional, y de la variabilidad de las relaciones socioeconómicas.

Algunos de estos conflictos tienen que ver con los usos del suelo; las alternativas entre restaurar y rescatar su arquitectura y legado histórico, en función de preservar una identidad; el hecho de lograr territorios de cohesión social; y la generación de beneficios sociales o el fortalecimiento del centro como un espacio exclusivo para la oferta de servicios económico, donde la especulación inmobiliaria y la tercerización fomenten la expulsión de habitantes y la destrucción del patrimonio. Estos son rasgos de modernización y reforzamiento de las dinámicas de segregación e inequidad.

Checa (2007) y Delgado (2003), dan cuenta de varios autores entre las décadas del cuarenta y sesenta representativos de la sociología urbana, como Hoyt (1939) y su teoría sectorial, Harris y Ullman (1945) y su teoría de los núcleos múltiples, Isard (1955) y su modelo híbrido, y Berry (1959, 1963) y sus teorías simple de los valores del suelo y de los núcleos múltiples, quienes señalaron de maneras diferentes la idea de la centralidad y la concentración urbana. Posteriormente, se resaltan los estudios realizados por Alonso (1964) desde la economía urbana y la nueva geografía económica de Fujita, Krugman y Venables (Mascarilla, 2003), quienes muestran cómo determinados antecedentes de la economía urbana (Von Thunen, 1826) y de la ciencia regional (Isard, 1956; Christaller, 1933; Lösch, 1940) contribuyeron a construir una teoría sobre el lugar central.

Las corrientes sobre la localización, el espacio y las interrelaciones socioeconómicas serían un importante aporte a la comprensión de la relación entre el territorio y el centro de las ciudades. Desde el siglo XVIII, la propuesta de Ricardo alrededor de la ventaja comparativa, su adaptación al suelo urbano por parte de Stuart Mill y las explicaciones de Marshall sobre los beneficios derivados de producir en una zona industrial a partir del concepto de economías externas hicieron del espacio un objeto a tomar en cuenta en el análisis económico. Más tarde, en el siglo XIX, Von Thünen describe un patrón de localización de producción de anillos concéntricos en torno a las ciudades (Fujita, Krugman y Venables, 2000).

En 1933, como lo señalan Boix y Trullén, (2011) sobre Christaller, este planteó la teoría de los lugares centrales: explicó la distribución de los centros urbanos a partir de áreas de influencia circulares jerarquizadas por niveles, en función de la cantidad de bienes y servicios que ofrecen, que a su vez inciden en los precios del suelo y la capacidad adquisitiva de la población, donde el que tiene menos recursos se ubica más lejos de las centralidades. Desde ese momento, la centralización y localización en el espacio son base del ordenamiento poblacional y económico.

Por su parte, Stavenhagen (1960), recoge los estudios de Lösch (1940) con su teoría económica espacial, intenta mostrar que el mercado influye en la distribución territorial, pero desde el punto de vista de la favorabilidad de la localización de la empresa en centros de producción. Este planteamiento es similar al de Christaller, pero difiere en que Lösch lo formula con base en los conos de la demanda que resultan igualmente de describir las áreas de influencia de centros de producción.

Asimismo, Burgess (1967) presenta un modelo descriptivo del uso del suelo urbano similar al de Von Thunen; plantea la forma en que se expanden las ciudades a partir del centro, formando círculos concéntricos de acuerdo con el uso y la ocupación del suelo urbano. Este modelo monocéntrico de uso del suelo urbano aduce que cualquier ciudad o pueblo se expande a partir del distrito central de negocios, es decir, el centro, donde la mayoría de empleos se localizan, las redes de transporte confluyen y, por ende, la accesibilidad está garantizada. En el suelo directamente adyacente al centro están las industrias, y enseguida se encuentra un área de transición que es ocupada por algunos negocios e infraestructura ligera. Le sigue un área en la que viven los trabajadores de las industrias, e inmediatamente después, las áreas residenciales, que son edificios de apartamentos de la clase alta de la ciudad. Finalmente, se encontrará la denominada *commuter zone*, que es un área en su mayoría rural, ubicada más allá de los límites formales de la ciudad y donde se encuentran algunas ciudades o pueblos satélites.

Una crítica a la teoría del lugar central muestra que plantear la monocentralidad de la ciudad actualmente resulta limitado. El modelo de las ciudades con un solo centro ha dado pie a sistemas caracterizados por varios núcleos de concentración de empleo y servicios y con desarrollos en forma de anillo (Marmolejo y Cerda, 2012). Por el contrario, la ciudad contemporánea se entiende de una manera muy diferente. En este

marco se ha comprendido como un territorio delimitado, significativo, en el que se concentran poblaciones y flujos de bienes, de servicios, de gentes, de ideas, que forman otros territorios en su interior y con geometrías diversas.

Por su parte, desde el análisis geográfico, Borja (2003) expone que el centro de la ciudad es una parte importante de las actividades interdependientes, de la movilidad de las personas, de la organización de los servicios y de las empresas, de las relaciones sociales y de la percepción simbólica. El centro es parte de esa ciudad real inmediata, donde se tiende a consolidar la aglomeración urbana y se le da carácter oficial mediante nuevos entes políticos. La ciudad, marcada por la modernidad industrial, contiene una dicotomía apenas obvia en la que se representa, por una parte, la ciudad burguesa, de calidad, cuyo funcionamiento se ve amenazado, por otra parte, por una masa proletaria que aporta a la congestión y el deterioro de esta, compuesta cada vez más por clases medias urbanas que exigen una ciudad de calidad que, además de lo básico (espacios, equipamientos, viviendas, etc.), aporte elementos de centralidad y monumentalidad con actividades y servicios atractivos que la hagan visible.

A las críticas que puedan emerger frente a esta comprensión, Borja (2003) plantea que, por ejemplo, un proyecto de nueva centralidad en la periferia debería pensarse no solo en relación con esta, sino también como elemento de la gran región urbana. Reaparece entonces el carácter policéntrico y su complejidad, tanto en términos de la distribución geográfica como en la manera en que se construyen las ciudadanías presentes en ella.

En todo caso, puede afirmarse que a partir de diversas apreciaciones teóricas y de las realidades urbanas en América Latina, el resultado del patrón de desarrollo urbano implicó fuertes desequilibrios entre espacios centrales y periféricos, una dinámica demográfica dependiente cada vez más de las urbes en función de la oferta de servicios, al igual que un proceso avanzado de modernización de ciertas áreas. Esta dinámica es contraria al estancamiento o deterioro de otras áreas, reflejados en una fragmentación y segregación físico urbanística y social. Las presiones de nuevos usos del suelo conllevaron en muchos casos el descuido y degradación de los edificios emblemáticos coloniales y de buena parte del tejido social y económico del centro.



### **2.1.3. El deterioro de los centros urbanos y la transformación urbana**

En las ciudades actuales, en particular en las metrópolis, la configuración de la periferia incide en la funcionalidad, la disposición y, en últimas, la figura del centro urbano. Por lo general, las grandes ciudades requieren grandes extensiones, alta densidad y concentración de población. En muchas de ellas, el desarrollo de la periferia urbana ha modificado el papel de los centros históricos, que han perdido importancia como centros de comercio y de negocios, desencadenando deterioro funcional, social, arquitectónico y ambiental. Según Müller (2004), solucionar el conflicto que se le presenta a los gobiernos urbanos entre la conservación de un centro histórico con alta calidad de vida para los ciudadanos y un desarrollo en la periferia necesario para el futuro de una ciudad se ha convertido en uno de los desafíos más grandes de la planeación urbana y regional.

Algunas de dichas tensiones y trayectorias del centro urbano resultan de su condición de centro histórico. García (2005) formula en este sentido:

Desde 1980 las políticas urbanas sobre la ciudad comienzan a redefinir a los centros urbanos como centros históricos y son objeto de acciones que se califican como de rehabilitación, rescate, renovación y demás términos alusivos a un interés primordial: la conservación del patrimonio edificado y la puesta en valor de dichas zonas centrales, que durante las tres décadas anteriores habían permanecido inmersas en un proceso de deterioro (García, 2005, p. 39).

Sin embargo, dichas acciones no únicamente están focalizadas en una visión cultural e histórica del centro urbano, sino que también son definitivas para determinar una nueva funcionalidad económica de zonas deterioradas y viejos edificios en la misma condición. De ahí que los centros hayan comenzado una revalorización a través de la generación de espacios de calidad para operaciones inmobiliarias y de tercerización (Mesías, 1997); por ello, surgen los debates que, por un lado, acentúan las necesidades de la ciudad y los intereses del mercado y, por otro, los derechos de los moradores y la oportunidad de reconstruir y mejorar zonas que posibiliten dinámicas incluyentes, innovadoras y competitivas. Esta mirada conlleva una preocupación por la integralidad del centro como territorio de identidad social y cultural frente a la presión y expulsión de poblaciones y de prácticas tradicionales del centro. En definitiva, se observan las

tensiones permanentes por el cambio entre viejas y nuevas funciones, inducidas por distintos intereses.

Esta situación, atada al vertiginoso proceso de urbanización y crecimiento poco planificado, genera las primeras resistencias que se mantienen aún entre la ciudad central y la periferia, la cual acogería desordenadamente buena parte de esta población. La necesidad de centralidades en esas nuevas zonas, aunada al desinterés del centro, implicó pérdida de su papel protagónico como contenedor de tradición y cultura y de sus funciones, así como un decaimiento urbanístico y de mayores tensiones sociales.

La migración acelerada del campo a la ciudad a partir de la década de los cincuenta y las transformaciones de patrones de vida de la gran burguesía impulsan a estos antiguos pobladores del centro hacia zonas más residenciales intermedias de la ciudad, al mismo tiempo que se produce la llegada al centro de población de sectores populares y de bajos ingresos que encuentran allí su forma de sustento. Las sedes de gobierno se siguen manteniendo, como también, durante un buen tiempo, las instancias más representativas de sectores económicos.

La pérdida de lo simbólico del centro ha estado acompañada de la ruptura del tejido social que basaba su cotidianidad en una cultura comunitaria, en relaciones tradicionales sustentadas en solidaridades y cierta homogeneidad de formas de vida. La condición de ciudadanía va también cambiando en este contexto hacia la que le es apropiada al mercado, es decir, a una condición de consumidores. La visión dominante del centro se ha venido gestando en términos de su función y, por tanto, de su practicidad. Para ello, la vida social no es la base fundamental de su esencia, sino la funcionalidad. “Está enteramente centrado en un conocimiento de los usos, en la división productiva y de consumo, en escalas de evaluación y no en fuerzas simbólicas y políticas de unificación” (Rodríguez, 1999, p. 145).

Esta característica lleva a que los intereses se enfoquen en la optimización del espacio y de los usos. Esto, sumado a la expansión de la ciudad y al surgimiento de nuevos centros que no cumplían en sí mismos con condiciones de multifuncionalidad, sino más bien de especialización, implicó ahondar los procesos de zonificación conocidos como *zoning* (Duarte y Blascovi, 2006).

La especulación del suelo y su uso alrededor de las funciones comerciales y de servicios conllevó una migración de los residentes del centro hacia otras zonas de la ciudad; de ello se derivó un importante impacto en el tejido social existente y se dejó al centro urbano sin residentes fuera de los horarios laborales. Las condiciones existentes de las edificaciones empiezan a deteriorarse, y la situación se agrava con el congestionamiento, la inseguridad y la contaminación.

Ríos (2001) anota que se produce una alteración de la estructura de la ciudad, puesto que si antes el centro era el lugar privilegiado de residencia y centro de poder, la aparición de otras estructuras pone en crisis la centralidad urbana:

Surge el centro de negocios y el centro de poder decisional, con todos los servicios necesarios para su funcionamiento, quedando como zonas muertas y peligrosas fuera de las horas de trabajo: aun en esas horas saturadas de actividades, en que se traslada en masa la ciudadanía que viene de las zonas residenciales a una nueva centralidad urbana deshumanizada (Ríos, 2001, p. 291).

Como resultado de estos procesos, el centro urbano deviene en territorio despoblado, con presencia de moradores pobres y con un incremento del empleo informal que acentúa las problemáticas del espacio público; además del deterioro persistente de cascos antiguos de importancia patrimonial y cultural. Como resultado surgen nuevos conflictos propios de la diversidad cultural y de los intereses envueltos en el proceso (Azevedo, en Carrión, 2001).

El autor comenta que la propiedad de los inmuebles significativos del centro continúa en manos del sector formal, que además ha sido excluyente con relación al uso del patrimonio allí localizado. Sugiera demás que en la medida en que no se han podido conciliar los intereses entre las élites propietarias y los excluidos, la solución ha sido el congelamiento, lo cual, con el tiempo, facilita el deterioro, al permitirle al mercado inmobiliario acceder, a mediano o largo plazo, al suelo urbano, por cuanto la ruina del edificio no significaría un valor de tangibilidad (Azevedo, en Carrión, 2001).

Por su parte, Rogers (1955) plantea cómo se va reproduciendo esa forma de deterioro y abandono del centro antiguo en los nuevos centros, que enfrentan con el tiempo saturación vehicular, especulación de terrenos y otros signos que han respondido a una lógica de descentralización siempre a favor de intereses particulares y como resultado del crecimiento desordenado y la inestabilidad de valores tradicionales.

El cambio en el patrón de ocupación espacial de la población implicó el surgimiento de comercio y servicios en sus nuevos entornos, agudizando la problemática de los centros urbanos que atendían el consumo de esos grupos, pero ahora compiten en condiciones asimétricas desde los pequeños negocios o de la proliferación de la venta informal o callejera. La fragmentación, la especialización en otros centros de la ciudad, la degradación del centro y de los centros y la privatización cada vez mayor del espacio público conllevan un cambio en las relaciones sociales y la condición de ciudadanía sustituida por el consumismo:

El desinterés surgido por las zonas centrales, pese a la disponibilidad de infraestructura y equipamiento instalados, llevó a considerarlos nodos conflictivos para la integración funcional de la “nueva ciudad”; situación manifiesta claramente en planteamientos urbanísticos de libramientos viales o circuitos periféricos que garantizaban la integración de las nuevas áreas de crecimiento sin tener que circular por los centros urbanos (García, 2005).

Para algunos, una nueva problemática ha surgido con la vigencia de la uniformidad; se trata de la tematización de los centros de las ciudades que ha llevado a la similitud de estos entre distintas ciudades. Desde esta perspectiva, se aduce que las tensiones sociales están alimentadas por determinados intereses sobre el centro, en función de la modernización y de las actividades dominantes que favorecen un turismo de *marketing* de ciudad que, como resultado, aleja a los habitantes aún más del centro y continúa profundizando el proceso de segregación socioeconómica (Montaner, 2004).

La búsqueda por la homogeneidad del espacio sacrifica la pluralidad y las representaciones simbólicas del pasado. Así, se ven amenazadas la diversidad y el conflicto, rasgos básicos de una ciudad. Esa fórmula del poder hacia lo homogeneizante pretende facilitar el control de la ciudad (Delgado, 1999).

#### **2.1.4. Implicaciones del modelo de desarrollo urbano en los centros de la ciudad**

El fenómeno de la hiperurbanización observado en las principales ciudades de América Latina está condicionado por modelos de desarrollo urbano experimentados durante más de medio siglo. La tendencia general ha sido hacia el modelo de crecimiento expansivo, con la consiguiente ampliación de servicios, redes de infraestructura y soluciones habitacionales periféricas, en contraposición a la promoción de un modelo de mayor racionalidad en el uso del espacio previamente construido y de la posibilidad de frenar procesos espaciales con carácter selectivo.

Según Mesías y Suárez (1997), esta tendencia, además de ser costosa, ha demostrado, en la experiencia en estos países, la acentuación de la segregación y la exclusión de los beneficios del desarrollo de amplios sectores de población. Esta situación no se detiene ahí: los asentamientos espontáneos van a dar vida a una nueva ciudad: la ciudad informal, en la que acceso a los terrenos sería la única forma alternativa de vivienda. Por su parte, Ribbeck (1995) considera que la ocupación del centro está dada y la migración del campo hacia la ciudad generó tal crecimiento urbano que no se estaba preparado y las políticas no fueron capaces de dar respuesta oportuna a las demandas tanto en el centro como en la periferia.

Paradójicamente, el transporte, los salarios, el déficit de equipamientos sociales, la escasez de suelo urbanizable, la especulación inmobiliaria y el bajo control de las autoridades sobre la periferia conllevan un nuevo interés sobre el centro de la ciudad, desde aquello que se ha llamado *implosión urbana*. Esta ruptura acentúa las contradicciones en esta parte del continente: por una parte, se percibe el centro como espacio de miseria y conflicto; por otra, las ciudades no están en capacidad de ofrecer suficientes bienes públicos para atender el proceso acelerado de urbanismo difuso en la periferia reciente, que busca afanosamente nuevas centralidades, en tanto la accesibilidad complejiza la situación. En ese lapso se concreta la recomposición de la renta del suelo y de un modelo segregacionista de casi imposible reversión.

La historiografía de la ocupación del territorio y del proceso de urbanización no documenta, a partir de estos cambios trascendentales sobre la ciudad y su centro, cómo

fue la intervención de las estructuras de poder y los cambios del espacio social. Se privilegia la atención en la dimensión física y del crecimiento de los procesos de urbanización, pero se presentan ausencias de referencia sobre “la transformación de los grupos de poder, las modalidades de constitución de estructuras hegemónicas y las interrelaciones con dimensiones espaciales” (Sánchez, 2008, p. 13).

Por otra parte, tres enfoques son recurrentes cuando se pretende revisar el escenario tradicional de desarrollo urbano europeo e incluso, más tarde, el latinoamericano: a) el inspirado en el París de Hausmann, considerado de reforma interior: b) la “salvaguardia” o preservación, y c) la planificación urbanística participativa. El primero se impuso a la arquitectura colonial a través de las grandes obras e intervenciones a lo largo de corredores viales de los ensanches, lo que implicó modificar la estructura urbana a otra escala. Esto implica un “discurso de la evolución del sistema capitalista y de sus dimensiones espaciales”, como lo indica Sánchez (2008):

Estrategias sucesivas de apropiación de los espacios centrales; reconstrucción de los espacios productivos; remodelación del espacio social y formación de los cuadros de representaciones colectivas y del propio discurso urbanístico que dirige la sustitución progresiva del modelo espacial de la colonia por el liberal de la independencia moderna, en sus diversas variantes (Sánchez, 2008, p. 17).

Entre tanto, Harvey (2006) anota que el modelo hace funcionales los excedentes del capital en relación con la nueva organización del espacio, esto es, de macroproyectos urbanos y el desarrollo de una industria conexas, que se implementa para afianzar la evolución y estabilidad del capitalismo.

El segundo enfoque, desarrollado en menor medida, sigue una dirección distinta a la técnica de “hausmanización”: enfatiza en la preservación de la monumentalidad patrimonial, considerando la preservación de las áreas centrales antiguas y delimitando el centro histórico, concebido como “área de conservación”. Esta perspectiva detona desde allí hacia otros lugares del mundo y da lugar al surgimiento de movimientos a favor de la protección del patrimonio (Luque y Smith, 2007). Aun así, contrasta la visión dominante de fuerzas económicas que se traducen en grupos hegemónicos coincidentes algunas veces con sectores inmobiliarios, así como de espacios jerarquizados, indiferentes a la degradación del patrimonio, y, aún más, centros sin

reconocimiento o sin reivindicación por parte de otras fuerzas sociales. En esa medida, son centros con una marginal apropiación colectiva.

El tercer enfoque, de naturaleza política, desplaza el centro de las preocupaciones y los objetivos del planeamiento de la eficiencia productivista del desarrollo industrial a las cuestiones relacionadas con los mecanismos de regulación. Se centra en los problemas de sociales, el estado del bienestar y la participación ciudadana, lo cual configura un campo de intervención más amplio (Sánchez, 2008).

Las prácticas urbanísticas de la ciudad moderna se confrontan con el antiguo orden construido sobre la base de funciones originales en sus centros y la escala de la carga simbólica. Las intervenciones sobre el patrimonio han estado marcadas por la presión por la renovación o transformación de las estructuras espaciales, principalmente en función de intereses económicos o valoraciones culturales.

Sin lugar a dudas, la experiencia en América Latina es desafiante. La destrucción de buena parte del patrimonio ha correspondido a operaciones inmobiliarias que delatan sus intenciones y, por tanto, la importancia secundaria de espacios emblemáticos, al mismo tiempo que sus residentes más débiles no cuentan con la capacidad y el liderazgo para oponerse, incluso más allá de la defensa del patrimonio, ante su posible reubicación o desalojo.

Ahora bien, el proceso de globalización ha incidido considerablemente en las transformaciones del centro de las ciudades. Las dinámicas que se generan a partir de la adecuación del espacio, en función de las exigencias por la tercerización, se traducen en la especialización de actividades en distintos sectores de la ciudad. Un caso ilustrativo de esto son los servicios financieros. A partir de ese esquema se van generando, por un lado, zonas monofuncionales dispersas y, por otro, los centros siguen siendo más variados, a pesar de la continua pérdida de su diversidad social y productiva.

La incorporación de nuevos patrones de empleo y consumo en el centro promueve actividades integradas al sector de servicios, concentradas en la demanda de los visitantes diarios del centro. La utilización intensiva durante el día y la presión del turismo, sobre todo en ciertas épocas del año, contrasta con la escasa vida nocturna. En

medio de esto van surgiendo otras identidades sociales y culturales, con la presencia de culturas distintas a las tradicionales, muchas veces de influencia extranjera, transformando así los patrones sociales preexistentes. A la vez, el comercio tradicional se retrae y da paso en el centro a la aparición de almacenes en cadena, en los mejores lugares y con adecuaciones de los inmuebles adaptados a las necesidades en cuanto a la uniformidad exigida en la imagen de las empresas que los poseen. En este escenario, la mezcla social también se va transformando.

Ese comercio tradicional también se ve afectado por los cambios generacionales. La continuidad no necesariamente es la regla, de manera que la situación también genera condiciones propicias para otro tipo de comercio integrado a mercados más consolidados que jalonan la especialización y, por tanto, tienden hacia la monofuncionalidad de importantes zonas del espacio central. Al no contar ya con los antiguos comerciantes, con la doble condición de moradores, zonas importantes del centro se ven aún más deshabitadas en la noche. La seguridad pasa a ser tema de mayor intranquilidad de pobladores y visitantes, lo que constituye un motivo adicional para la estigmatización del espacio central.

En muchos centros urbanos es preocupante la proliferación de ventas ambulantes, mezcladas con el flujo de visitantes, en espacios públicos inadecuados y con escasa accesibilidad vial. Estas dinámicas contribuyen al desorden, al caos vehicular y a la contaminación, lo cual genera una percepción de inconformidad e impotencia entre la ciudadanía.

Los incentivos a la construcción en otras zonas de la ciudad, la normatividad en los usos del suelo y de construcción y las cuantiosas utilidades de negocios inmobiliarios generados allí han privilegiado casi exclusivamente ese modelo que no tiene en cuenta el deterioro del área central y su relación con el resto de la ciudad. En este escenario, la vivienda en el centro también se ve afectada por patrones ajenos: por una parte, sectores frágiles se van moviendo hacia lugares más deprimidos del centro, en condiciones de hacinamiento e inseguridad, mientras que otros con más nivel de renta se localizan en lugares con mejores condiciones ambientales y sociales, interviniendo y rehabilitando las viviendas, contribuyendo al aumento de los precios y diferenciando aún más los espacios entre unos y otros.



### 2.1.5. Desafíos para el gobierno y la acción pública

Lefebvre (1991), en su planteamiento con la noción de poder, sostiene que los territorios apropiados son aquellos que se utilizan para servir a las necesidades y las posibilidades de una colectividad en su dimensión simbólica e identitaria, y los territorios dominados son espacios instrumentales transformados casi siempre cerrados, con una finalidad de control sobre procesos naturales y sociales a través de las técnicas, sometiénolos al interés de la producción económica.

Se atribuye en buena medida la creciente segregación socioeconómica a la zonificación consciente y desbordada de la planificación urbanística, estructurada técnicamente a partir de niveles de ingresos, movilidad, características profesionales y estatus social. Las consecuencias sociales y políticas son evidentes: pérdida de cohesión social y de relaciones de solidaridad, polarización, inequidad en el acceso a derechos por una vida digna y de calidad, entre otras muchas otras razones.

Los imaginarios urbanos se abren en dos corrientes, según Lindon (2004): *los patrimonialistas*, que reivindican las espacialidades del pasado, y las manifestaciones culturales, como forma de revalorar ese pasado y volver a la producción de identidades y cohesión social. La otra corriente se enmarca en un concepto *modernista* sobre el tiempo y el espacio a partir del cual se genera fragmentación de la temporalidad, que implica la pérdida de memoria colectiva y de la propia historia. Ya no son las tradiciones y el tejido urbano que se construye a partir de las identidades, sino nuevas actividades que se imponen pero desarticuladas de los procesos sociales ajenos a la vida de los centros urbanos. En medio de esas dos posturas también se encuentran unas más moderadas que otras.

Precisamente, el conflicto se acentúa entre los residentes tradicionales y aquellos que quieren modernizar la ciudad. La tendencia a considerar como problema a los moradores pauperizados en su mayoría y la urgencia por recuperar espacios públicos ocupados por la venta informal llevan a estigmatizarlos por su aparente incapacidad de preservar el patrimonio, mientras que otros grupos sociales de ingresos altos principalmente se consideran herederos naturales de estos espacios, como los únicos que podrían reapropiarse de dicho patrimonio. Estos nuevos ocupantes lograrían sus

propósitos cobijados por intereses entre la clase política y la empresarial (Lindon, Aguilar, y Hiernaux, 2006).

Sin embargo, otra manera de abordar el problema es ofrecida por Brandes y Mintz (2000), quien plantea la preocupación por el renacimiento de los centros de las ciudades e identifica los modos de vida positivos que se dan allí, aspecto que desde su perspectiva no es reconocido por los círculos de influencia que se focalizan en esto. Plantea, a partir de la revisión de casos de Miami, Denver, Portland, Boston, entre otras ciudades de Estados Unidos, que en aquellas en las que los ciudadanos se resisten a grandes planes urbanísticos, el renacimiento del centro toma lugar.

La red de establecimientos reconvertidos suelen traer entonces reglas y formas de represión y vigilancia; el sentido de lo público y lo privado se desvanece, y el centro histórico de pertenencia de todos deviene una nueva producción para fines privados, nuevos patrones de ocupación del espacio. En muchos casos, la visión conservacionista contribuye a ese antagonismo entre los que habitan tradicionalmente el centro y sus nuevos propietarios. En este contexto, las transformaciones por la modernidad se respaldarían en procesos de destrucción creativa; sin embargo, la ruptura con el pasado es, según Botelho (2004), ideológicamente manipulada por las clases políticas y por los intereses económicos del capital.

Un elemento central del modelo se relaciona con los procesos de renovación urbana que, aun siendo tratados antes, desde 1950 se asumen a partir de este concepto sugerido por Miles Colean, referido específicamente a las transformaciones de zonas deterioradas en las ciudades, las cuales, a partir de su intervención física, podrían considerarse económicamente más rentables o de otras áreas construidas donde los cambios de uso y fuertes intervenciones generarían mayor eficiencia y funcionalidad.

Aun así, durante la década de los ochenta muchas ciudades reaccionan frente a las políticas basadas exclusivamente en el crecimiento y las problemáticas derivadas de la expansión urbana, y encuentran en la renovación urbana un mecanismo para intervenir zonas deterioradas y detener los procesos indeseados de ampliación de la periferia. Además, los cambios en los patrones de industrialización y consumo llevaron a dejar

importantes áreas que ya no eran necesarias y que despertaron el interés por proyectos de recuperación urbana.

Las intervenciones para mejorar el uso de una zona urbana ya existente se ha asociado a conceptos como renovación urbana, rehabilitación urbana, reactivación urbana y recuperación urbana. Rojas (2004) diferencia el mejoramiento y la renovación — basados en la fuerte connotación física— de la rehabilitación, revitalización, regeneración y recuperación —que aunque requieren la intervención física, tienen una mayor connotación económica y social—. Otros autores las sitúan según la dinámica histórica: en el siglo XIX y principios del XX, la renovación urbana se refería a “saneamiento de barrios miserables”, es decir, actuaciones localizadas. Posteriormente se orienta a intervenciones de demolición y recuperación de áreas deterioradas, y hacia los años sesenta se convierte en un instrumento de conservación, restauración, rehabilitación y reordenación (Ramos, 2004). A propósito, la autora recoge varias definiciones:

Algunos autores plantean que la “renovación urbana es un conjunto de medidas, a través de las cuales se eliminan, mejoran y transforman las inconveniencias o deterioro urbano de un sector, a través del remplazo de edificaciones deterioradas, así como también de la modernización de ellas”. [...] Renovación urbana es recuperar la ciudad a través de la aplicación de políticas (voluntad de hacer) y acciones multifuncionales que, focalizadas en determinados espacios de la ciudad, logran incorporarlos a las dinámicas del desarrollo con equidad (Ramos, 2004, p. 8).

Entre tanto, López (2010) encuentra en el concepto de regeneración, asimilado a rehabilitación, aquellas modalidades de intervención que pueden originarse también a partir de demolición (*slum clearance*) o de reparación (*slum improvement*) para mejorar las condiciones de sectores en ruina, conservando el carácter arquitectónico inicial y la trama existente.

Lo que resulta cierto es que lo que fuese concebido en un principio como una acción de interés por parte de varios actores locales fue derivando en riesgos por el enfoque adoptado, la incidencia en el patrimonio urbano y los efectos sobre la población residente que en muchos casos ha conllevado importantes procesos de gentrificación en los cuales propietarios y moradores son progresivamente desplazados a lugares

periféricos o de menores condiciones socioeconómicas, o bien, fueron reemplazados por otros de mayores ingresos.

El proceso toma conciencia a partir del cambio vivido en ciertos sectores de barrios obreros cerca del centro de Londres, en los que individuos de clase rehabilitaban la deteriorada edificación residencial, haciendo subir los precios de la vivienda y provocando la expulsión de las clases obreras que originalmente habían ocupado el sector; con el tiempo lo llamarían *gentry*. Según Díaz (2013), esto responde a una cambiante estructura socioespacial de la ciudad. La gentrificación sería una sustitución y un aburguesamiento de sectores urbanos que pueden arrasar con la cultura de la zona y, de hecho, de una parte constitutiva de la ciudad.

La gentrificación se ha generado especialmente en las zonas céntricas de la ciudad. En América Latina, la evidencia muestra un cambio de la población residente y de los patrones de cambio de uso; por ejemplo, el de la vivienda productiva de algunos sectores. Las nuevas construcciones han dado lugar a proyectos residenciales de población de mayores estratos, o a la remodelación de edificios que han surgido como *lofts* o apartamentos de mayor lujo y de precios mayores no accesibles a la población residente. La gentrificación y la expulsión de los residentes se otorga a un modelo modernista que, al parecer, responde más a lógicas del mercado que a prácticas incluyentes y dignificadoras de las condiciones de los habitantes del centro, y que de paso van profundizando los procesos de segregación social, además de contribuir a una sustitución de la memoria colectiva, la historia y la tradición. Al respecto, se pregunta Lefebvre (1972) citado por Lindson:

¿Cómo es posible que se restaure el centro de las ciudades, más o menos abandonado, deteriorado? ¿Por qué la gente del cine y el teatro, así como los burgueses cultivados y distinguidos abandonan los barrios distinguidos y los conjuntos residenciales, para instalarse en estos núcleos reconstituidos? Mañana, el centro de las ciudades pertenecerá sin duda a los privilegiados del poder y del dinero. La ciudad y lo urbano corren el riesgo de convertirse en la riqueza suprema de los privilegiados, en el bien superior de consumo que confiere un cierto sentido a este consumo. [...] ¿Por qué la gente acomodada se precipita sobre las antigüedades, los muebles de estilo? (Lindson, 2004, p. 56).

La autora recoge esa pregunta y, en palabras de Lefebvre, expresa que la gente busca lo antiguo porque contiene una historia sin igual que no puede reducirse a señales, ni tampoco despojarse de su historia y de su contenido simbólico (Lindon, 2004).

Otro concepto asociado al modelo de estos cambios del centro es el de la expropiación, siendo este uno de los más complejos por sus connotaciones sociales:

Su utilización es controvertida, debido a las inquietudes que suscita que el poder público suprima el derecho de propiedad para facilitar proyectos inmobiliarios desarrollados por agentes privados, sin que esté clara la presencia de un interés general y donde, al mismo tiempo, se generan procesos de exclusión y de empobrecimiento de familias de bajos recursos (Instituto de Estudios Urbanos [IEU], 2011, p. 1).

Por otra parte, el reconocimiento de que la recuperación de los centros urbanos es un proceso largo y complejo, inevitablemente implica enfrentarlo de forma progresiva. Rojas (2004) sugiere varias fases en la recuperación de los centros urbanos, que pueden tomar mínimo entre 10 y 30 años, una vez se ha acordado el área de intervención identificada en deterioro y abandono y la definición del gobierno local de una estrategia consultada previamente con los actores involucrados. En la primera fase se produce una regulación estable e inversiones públicas para crear condiciones propicias para la inversión privada, aunque en algunos casos el gobierno debe actuar solo; la segunda, de promoción de la inversión privada en que el gobierno, emprende inversiones pioneras y genera incentivos económicos a los promotores; y la tercera es la fase sostenible del proceso, donde se adelantan en la zona todo tipo de operaciones inmobiliarias, como las que se ejecutan en otras áreas de alta dinámica.

Un claro ejemplo de la importancia de inversiones públicas como detonante de transformaciones de renovación urbana es el del transporte masivo. La terminal del puerto de Yokohama, el metro de Bilbao y el de Londres han impulsado la regeneración de zonas en decadencia y cambiado la percepción de inseguridad y exclusión (Ramos, 2004).

Finalmente, a pesar de que la gestión de la renovación urbana ha venido evolucionando y de las primeras intervenciones a cargo del Estado, se ha ido transitando a formas colaborativas mixtas de capital asociado que han sido reconocidas por su efectividad en países como Francia, España, Alemania, e Inglaterra y, en contados casos, en América

Latina. En Colombia, estos escenarios son aun de difícil aplicación y requieren de mayores y mejores políticas públicas y acuerdos sociales para promover el objetivo del desarrollo urbano en condiciones de equidad y sostenibilidad.

## **2.2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA CIUDAD**

### **2.2.1. El gobierno de la ciudad**

El *Informe del estado de las ciudades en América Latina y el Caribe* (ONU Hábitat, 2012) menciona que en 50 años el número de estas se ha multiplicado por seis, y además que en las de menos de 500.000 habitantes vive la mitad de la población urbana, con cerca de 222 millones, 14% de ellos localizados en las megaciudades; esto es, aproximadamente 65 millones de personas, en un entorno calificado como de aglomeraciones duales, divididas y segregadas.

Este proceso de crecimiento urbano, caracterizado por un aumento demográfico de las grandes ciudades, evidencia múltiples conflictos. Como señala Hardoy (1992), las transformaciones espaciales en estas ciudades vienen acompañadas de profundas contradicciones sociales. Ello ha implicado un mayor dinamismo de los gobiernos locales y de la forma de gobernar frente a un sistema de administración eficiente en el que la interacción con otros actores es definitiva.

El poder local también se ha visto favorecido con el fortalecimiento de la democracia. El papel cada vez más importante de las ciudades ha generado una nueva configuración del poder y de las relaciones entre gobernantes y gobernados. Las decisiones tomadas en el nivel territorial, donde se es más eficiente, recaen entonces en buena parte en las competencias locales. En este nuevo contexto, según Pérez (2001), el reto del gobierno de la ciudad reside en la capacidad de recoger los intereses y las necesidades de la población, orientando y gestionando los procesos urbanos requeridos en estrecha relación entre las instituciones gubernamentales y la sociedad civil.

El equilibrio al que se refiere Camou (2001) entre las demandas sociales y la capacidad de sistema político para dar respuesta es el que define la gobernabilidad. Ello tiene que ver en buena medida con los acuerdos de las élites y la dirigencia en torno a la cultura

política, el papel del Estado y sus políticas, y las reglas e instituciones. En cuanto al ejercicio de gobierno, el autor, citando a Aguilar (1992), anota que “la ciencia política latinoamericana ha estudiado prácticamente casi todo, menos la manera como el gobierno construye y desarrolla sus decisiones” (en Camou, 2001, p. 20).

A través de los procesos de planeación se ha intentado regular la manera en que los gobiernos urbanos toman decisiones, y se ha tratado de situar allí la solución a la crisis de gobernabilidad, descuidando de alguna manera el nivel de legitimidad, la responsabilidad ante el ciudadano y la eficacia de los gobiernos. Para ello, se hace evidente la necesidad de una modernización institucional y de reformas a las agencias que permitan lograr efectividad en el gobierno y, por tanto, su capacidad para responder satisfactoriamente.

Esta visión se complementa con la del neocorporativismo, basada en acuerdos entre distintos intereses y actores políticos y socioeconómicos, como los sindicatos y las organizaciones empresariales, de la sociedad civil y agencias gubernamentales:

El objetivo de estos pactos y arreglos, complementarios y no contrapuestos a las instituciones de la democracia, es el de agregar intereses sociales, establecer mecanismos estables de toma de decisiones y de resolución de conflictos, y aumentar la capacidad operativa del Estado para dar respuesta a las diversificadas demandas de una sociedad cada vez más plural y compleja (Camou, 2001, p. 44).

Además, los gobiernos urbanos también se desenvuelven de manera similar a los del nivel nacional. El comportamiento del sistema político también abarca los niveles de gobernabilidad, bien sea normal, en déficit o en crisis, que se enmarcan en cuatro patrones interrelacionados: el mantenimiento del orden —que implica el reconocimiento de la capacidad y autoridad del gobierno—, el cumplimiento de la ley, la capacidad del gobierno para una gestión eficaz de la economía y para promover el bienestar social y proveer los servicios sociales básicos y el control del orden político y la estabilidad institucional (Camou, 2001).

La perspectiva de Prats (2003) y Coppedge (2001) sitúa la gobernabilidad en cabeza del sistema social, y no de sus gobiernos: plantean que son las sociedades las que son gobernables y, por tanto, la presencia de actores estratégicos es lo que configura un

régimen político con capacidad para tomar decisiones de autoridad y resolución de sus conflictos. Según Prats (2003), estos actores estratégicos, que determinan un tipo de relaciones entre el poder político y el económico y social, constituyen todo individuo, organización o grupo con el poder y capacidad suficiente para alterar el funcionamiento de las reglas o mecanismos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos. Este autor relaciona tres elementos: a) actores estratégicos; b) reglas, procedimientos o fórmulas; y c) conflictos entre actores estratégicos.

Ahora bien, la importancia de la participación de los actores es incuestionable. Como señala Lungo (2002), si la gobernabilidad urbana se define como la relación entre el Estado y la sociedad civil, al no ser un asunto solo del gobierno, la participación social en la gestión del desarrollo de las ciudades se convierte en un asunto indiscutible.

El papel de los actores en una ciudad depende de la forma particular en que se organicen como unidades de acción, y de las formas de gobierno que actúen alrededor de ellos (Pírez, 1995). Para Kooiman (2005), el punto central es la interacción e interdependencia, ya que ningún actor cuenta con los recursos suficientes para actuar aisladamente en función de sus propósitos o de otros colectivos; por tanto, se requiere de una relación de intercambio con otros actores, reforzándose así un modelo de cooperación y complementariedad. Según el autor, se trata de un proceso político-social y no solo gubernamental, cuyas implicaciones pasan por el aporte y la coordinación de actores de gobierno y actores sociales.

Por su parte, Ruano (2010) anota que “la institucionalización de la participación local pone en tela de juicio el principio de proximidad”, en la medida en que este no garantiza “de forma natural” el carácter democrático de la vida local. Nuevamente, el discurso de la proximidad debe su éxito a su indeterminación y constituye uno de los referentes centrales de la democracia participativa, también indeterminada. Los nuevos dispositivos de participación se basan en el acercamiento entre los políticos y los ciudadanos:

Se trata de reducir la “distancia” entre estos y los centros de decisión. La proximidad se materializa en el barrio o en el distrito y se encarna en la figura del vecino, a través de la que se personifica el ciudadano. El barrio o el distrito es la construcción material y



simbólica gracias a la cual es posible “percibir lo colectivo, definir una colectividad (Gaudin, 1999) (Ruano, 2010, p. 96).

El autor resalta la importancia de concretar la participación que como mínimo debe prever en un primer estadio la información; en el segundo, la consulta; y en el tercero, la codecisión. La instrumentalización de la participación sería entonces uno de los mayores retos de un sistema democrático para reforzar la legitimización de las decisiones públicas, teniendo en cuenta en su implementación el acceso de actores sociales, la representatividad de agentes e intereses, la asimetría entre actores, el conocimiento técnico, entre otros:

La iniciativa de los procedimientos participativos es de las autoridades políticas, quienes controlan el proceso, definen la agenda, fijan las reglas de juego y condicionan el acceso de los actores sociales al proceso de discusión (Ruano, 2010, p. 106).

Precisamente, las reglas de juego están en la base de la gobernanza. Los arreglos institucionales, formales e informales, de interacción entre el Estado y la sociedad civil, su consenso y estabilidad implican especial atención en las interrelaciones Estado, mercado y sociedad civil, una mayor responsabilidad, transparencia de la información y de las instituciones, rendición de cuentas, control ciudadano de las políticas públicas y presupuestos.

Por su parte, la importancia de los gobiernos locales latinoamericanos se fortalece gracias a las políticas de descentralización impulsadas en los años ochenta; sin embargo, estas después no alcanzan a consolidarse suficientemente. La transferencia de poderes del nivel nacional al local contempla muchas explicaciones que pasan por el manejo de la deuda del gobierno central, el resurgimiento de intereses locales y de movimientos sociales emergentes, hasta la búsqueda por mecanismos para garantizar la capacidad de respuesta y por tanto de su legitimidad. Sin duda, el hecho democrático más destacable es el de la elección de autoridades locales que, como anota Stren (2000), combinando descentralización y democratización, traería una serie de reformas de gobernanza local, a partir del fortalecimiento de la autonomía municipal, la participación de otros actores en la toma de decisiones y la asunción de importantes funciones sociales y económicas.

En otra perspectiva del sistema político, Medellín (2004), recogiendo a O'Donnell (1972, 1996), sitúa la acción de gobierno que se desplaza entre la intervención ilimitada o limitada, en función de la concentración del poder político y del control sobre el Estado y la sociedad, o por la preeminencia de relaciones consideradas *clientelares* que resultan de bajos niveles de institucionalización política. En esa medida sostiene que las políticas públicas son variables dependientes de los contextos políticos institucionales; por tanto, son marcadamente diferentes cuando se estructuran en países con precariedad política e informalidad institucional, incluso desde su origen, con un carácter marcadamente democrático o autoritario. La trascendencia de esta discusión es sin duda innegable cuando se aborden los problemas y las dinámicas de las políticas urbanas, como se verá más adelante para el caso colombiano. Una visión diciente, expuesta por el autor, sugiere lo siguiente:

Una observación desprevenida de las especificidades en la estructuración de las políticas en países como Bolivia, Colombia, Venezuela o Perú, revela como rasgos característicos la resistencia institucional a la planeación y la evaluación de políticas públicas; la desconexión entre los procesos de planeación y los de presupuestación; la existencia de rígidos sistemas de control que obstaculizan la acción del aparato gubernamental; la excesiva concentración del poder y la usurpación de funciones en unas determinadas entidades y organismos públicos; la inestabilidad en los altos cargos ministeriales, que se expresa en una inestabilidad de las políticas públicas (cada vez que cambia un ministro, cambian las políticas); y finalmente, la tendencia a elaborar las agendas públicas en función de los deseos de quien gobierna. Todo en el contexto de una precariedad política evidente y una informalidad institucional generalizada (Medellín, 2004, p. 7).

Además de ello, como anota Aguilar (2007), la crisis y las transformaciones propias del siglo XX implicarían una nueva relación entre el Estado y la sociedad y la necesidad de reconstrucción de la capacidad de conducción de esta última. La crisis fiscal de los estados sociales, la situación de deterioro de la economía y el ascenso de las demandas ciudadanas, aunados a un complejo manejo, deriva en una inconformidad generalizada por parte de la ciudadanía en cuanto a la dirección de la sociedad y su capacidad administrativa. De allí surgen las bases de una reconfiguración en la conducción del esquema de jerarquía encabezado por el Estado y, en su lugar, se da paso a un nuevo tipo de relación más horizontal entre el gobierno, el sector privado y las organizaciones sociales.

Ruano (2010) amplía esta visión cuando anota que “la irrupción de este tipo de conceptualización tiene su razón de ser en que las nociones tradicionales son incapaces de aprehender las transformaciones más recientes que afectan a las relaciones entre el Estado y la sociedad” (Ruano, 2010, p. 307). Estas alteraciones son:

- La intensificación de la sectorialización y de la diferenciación de políticas y de administraciones.
- La intervención de un número mayor de actores políticos en las distintas fases del proceso de las políticas públicas.
- La extensión del campo de las políticas públicas.
- La descentralización y la fragmentación del Estado.
- La difuminación de las fronteras entre el ámbito público y el privado.
- La multiplicación de la intervención privada en áreas tradicionalmente públicas.
- La transnacionalización de la política nacional.
- La interdependencia y la complejidad creciente de las cuestiones políticas y sociales (Ruano, 2010, p. 307).

Prats (citado en Aguilar, 2006) se refiere a la gobernanza como un gobierno interactivo, fundamentado en la legitimidad y eficacia del actuar público que se produce mediante la interacción entre niveles de gobierno y con organizaciones empresariales y de la sociedad civil. En su visión de gestión de redes, explicita el rol del gobierno no como un actor más, dada su representatividad y autoridad democrática y su posibilidad decisional de participar en una red, y del distinto papel que puede asumir según su conveniencia:

Por ello, parece apropiado restringir el uso del concepto de gobernanza para el análisis de las relaciones Estado y sociedad en sus distintos niveles jurisdiccionales cuando el objeto se refiere a políticas públicas, mientras que el concepto de gobernabilidad resulta más pertinente para una lectura más amplia de las relaciones Estado, sistema político y sociedad, o, como sugiere Prats, para el análisis de los sistemas sociales y no para sus partes. Por ello, es posible plantear paradigmas o modelos de gobernabilidad como herramienta analítica y no existen modelos o paradigmas de gobernanza sino formulaciones normativas de “buen gobierno” o estudios puntuales de interacción entre actores, reglas, políticas públicas y niveles de gobierno (Mayorga, 2007, p. 9).

En una línea similar, Aguilar (2006) plantea:

El aporte del enfoque de la gobernanza es importante... en la sociedad latinoamericana contemporánea están presentes agentes con capacidad relativa de autogobierno y

autorreproducción (familias, ONG, empresas, organizaciones sociales, iglesias, comunidades locales... ), cuyos aportes contribuyen significativamente a la coordinación intrasocietal y cuyas capacidades subutilizadas son superiores en ciertos campos de interés público a las que posee el gobierno, razón por la cual la capacidad de dar rumbo a la sociedad y de realizarlo va a depender de las formas de sinergia analítica, valorativa, normativa, tecnológica, operativa que el gobierno logre suscitar, facilitar y establecer con los sectores de la sociedad para identificar los problemas públicos, establecer las prioridades de las políticas públicas y del gasto público y, en concreto, va a depender de la habilidad gubernamental para articular y compatibilizar los intereses e iniciativas de los múltiples actores sociales en proyectos de relevancia social y convocarlos a la puesta en común de recursos (Aguilar, 2006, p 78 ).

Para Ruano (2010), más allá del significado del término *gobernanza*, su importancia radica en la dificultad de responder a demandas sociales muchas veces contradictorias. Asimismo, los dilemas que generan exigen una acción articulada entre el gobierno mismo y otros actores sociales:

La gobernanza aparece como una forma de gobierno (en su sentido mas amplio) en la que la coherencia de la acción pública (la definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución) no pasa por la acción aislada de una élite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y multiactorial, cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio común, de su capacidad para movilizar expertos de orígenes diversos y de implantar modos de responsabilización y de legitimación de las decisiones, a un tiempo en el universo de la política electoral y de la política de los problemas. Así, los espacios políticos supranacionales se revelan como escenarios privilegiados en los que se desarrollan estas nuevas formas de acción pública que pondrían de manifiesto la transformación de las formas de representación en las sociedades complejas y, en particular, la tendencia a la ruptura entre la esfera de las políticas públicas y la esfera de la representación política (en el sentido de la constitución de un vínculo social de pertenencia entre el individuo y la sociedad), lo que implica una mayor opacidad e incertidumbre en los sistemas de representación de intereses (Ruano, 2010, p. 303).

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1997), la gobernanza involucra mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales se articulan intereses y se ejercen derechos legales, se cumplen obligaciones y se resuelven diferencias. Por su parte, Aguilar (2007) señala un giro en el papel del Estado y la acción gubernamental; surge, por tanto, la necesidad de incorporar a otros agentes

económicos y sociales para afrontar problemáticas, así como para el logro de metas relacionadas con el desarrollo, el bienestar y la seguridad social, facilitando de esa manera la asociación y la cooperación del sector público con el privado y con el social, para lograr el cumplimiento de los objetivos públicos y preservar el interés general. Esta evolución implicaría en muchos casos que el gobierno otorgue reconocimiento a otros actores para hacerse cargo de actividades propias de su competencia, como, por ejemplo, la prestación de servicios públicos.

A pesar de las bondades que supone un modelo de gobernanza, no en vano se evidencian preocupaciones sobre sus alcances y riesgos. Seguramente, como señala Natera (2005), el funcionamiento de redes de gobernanza implica la existencia de una estructura multipolar en la que ya no hay exclusivamente un centro de decisiones, aun si el gobierno puede ejercer una mayor influencia. Asimismo, se evidencian tensiones producidas por la disminución de la percepción de la capacidad del gobierno y, por tanto, del “vaciamiento” de las instituciones públicas, por la legitimidad de la gobernanza y de los valores que la sustenten, por la difuminación de las responsabilidades entre lo público y lo privado, así como por la posibilidad de las autoridades públicas de hacer frente a los distintos conflictos en los que debe intervenir, en especial ante determinadas problemáticas sociales y su dependencia de otros actores para lograr su aceptación. Finalmente anota que, para muchos, los riesgos están íntimamente ligados a la profundización de la democracia participativa.

### **2.2.2. Un sistema político anidado: margen de acción y ordenamiento territorial**

Las relaciones intergubernamentales en América Latina han evolucionado a partir de la descentralización basada en el principio de subsidiariedad que implica las decisiones en el nivel local, más próximo a los ciudadanos, fortaleciendo la democracia local y el gobierno territorial urbano (ONU Hábitat, 2012).

Las competencias, entonces, se convierten en eje central de estas relaciones entre actores desde los distintos niveles de “anidamiento” y gobierno territorial, que permitan el objeto propio de la acción estatal. En el marco de la descentralización se encuentra de todas maneras el marco regulatorio de subsidiariedad de lo local, lo regional y lo

nacional; es decir, en ese nivel local e intermedio seguramente diversas intervenciones tendrán su alcance según las restricciones que marquen las políticas nacionales.

En ese sentido, los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad son comunes en estos contextos latinoamericanos que enmarcan de una u otra forma la pertinencia, formulación y ejecución de políticas públicas urbanas. En materia de usos del suelo, por ejemplo en Colombia, se establece esta responsabilidad en cabeza de los municipios, en razón a que debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano. Entre tanto, otros asuntos como la seguridad corresponden al Gobierno nacional, teniendo en cuenta que esta es considerada una temática de interés nacional.

A pesar del impulso y la aplicación de una política de descentralización, en las ciudades de estos países existe una constante dificultad en las relaciones entre el poder central y el gobierno local. La tensión entre estos dos niveles dificulta la convivencia política local. Castells (1987) planteó la tendencia del Estado actual a la centralización del poder y a la uniformación cultural como obstáculos de la descentralización local y de la autonomía cultural de los pueblos.

Desde esta lógica, las dinámicas territoriales se entienden desde diferentes escalas en relación con las formas de organización del gobierno. Por un lado, el Gobierno nacional encuentra en las administraciones públicas de las grandes ciudades algunos mecanismos para mejorar la gobernabilidad. Las metrópolis latinoamericanas constituyen realidades de importancia nacional por su participación en la población (electoralmente decisiva). La estructura de poder de los estados nacionales está relacionada con el crecimiento urbano de las ciudades, y es en estos escenarios en que el poder tiene un papel importante a nivel global y local donde surgen nuevas formas de gobernar las ciudades. Es en dicho proceso donde se transfieren funciones y responsabilidades al sector privado, liberando al Estado de su papel como empresario, productor o interventor en la economía. Así como la gestión pública hace relevante la gobernabilidad como capacidad de los gobiernos para dirigir los diferentes niveles territoriales y su necesaria coordinación, compromete otro concepto más amplio: la gobernanza (Mendoza, 2005).

Los resultados efectivos de la gestión municipal pasan de una u otra manera por esta relación central y local, la cual encuentra como principal obstáculo que en ambas

instancias existan partidos políticos diferentes o antagónicos que dificultan la administración (Ziccardi, 1995). Más allá de los partidos en sí mismos, la movilización hacia la acumulación de poder en estos dos niveles lleva en muchos casos a aplazar políticas o abandonar las iniciativas y los proyectos propuestos por gobiernos anteriores, tanto en el ámbito del Gobierno central como en el municipal.

Ashford (1976) diferencia tres fases de los estudios interesados en las relaciones entre los gobiernos nacional y local. La primera en la que se consideraba residual el margen de maniobra de las políticas nacionales en la ejecución local; en la segunda, el reconocimiento de la complejidad de la relación entre los actores nacionales y locales; y la tercera, que sitúa las políticas públicas en el marco de motivaciones confusas e intereses heterogéneos (Mény y Thoenig, 1990).

Aun así, en este sistema político anidado surgen instrumentos de la mayor importancia, como espacio de articulación gubernamental. Uno de ellos el ordenamiento territorial, que aun teniendo en cuenta la mayor injerencia del nivel local a través de la gestión urbana y de su intervención en los usos del suelo, requiere de una estrecha relación entre los distintos niveles territoriales, así como de políticas públicas que si bien consideran las jerarquías institucionales, implican marcos claros y acciones gubernamentales que posibiliten su aplicación y ciertos resultados socialmente esperados.

En este sentido, el ordenamiento territorial se constituye en un instrumento para la organización del Estado en su estructura político-administrativa: funciones, competencias, interrelaciones entre los niveles de gobierno, a la vez que se constituye en un mecanismo para articular las relaciones de la sociedad con el territorio, posibilita la coordinación entre los actores, permite administrar de manera eficiente el territorio y aprovechar sus potencialidades con miras a un desarrollo equilibrado y sostenible, y a una mayor integridad territorial, cohesión social y bienestar para la población. Ofrece también a los gobiernos la posibilidad de mejorar sus capacidades e información para avanzar hacia la gestión urbana, y permite articular dimensiones del territorio que de otra manera no se visibilizan adecuadamente, como la ambiental en su relación social y económica y la urbanística en concordancia con las anteriores.

Todas estas bondades no son posibles y efectivas para la descentralización sin un marco político-institucional que distribuya entre niveles de gobierno las competencias, los recursos y las capacidades efectivas para aplicar el ordenamiento territorial. La experiencia demuestra que mantener una indefinición y superposición de funciones y competencias afecta, retrasa y distorsiona la descentralización, convirtiéndola en un escenario de tensiones y conflictos que ponen en riesgo sus avances y logros. Una descentralización eficiente permite la provisión adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, para lo cual se requiere contar con entidades territoriales institucional y financieramente viables, con competencias claramente definidas y con esquemas efectivos y oportunos de rendición de cuentas a los ciudadanos.

En ese marco del ordenamiento y la descentralización, la planificación urbana y la gestión del suelo se explicitan como el conjunto de intervenciones de las entidades públicas sobre el uso del suelo y el mercado de la tierra, tendiente a corregir acciones que puedan ir en contravía de la equidad social y justicia espacial, a reducir las ineficiencias en materia económica y a reducir los impactos ambientales indeseados. En esa medida, la gestión del suelo no está aislada del modelo de ordenamiento territorial. Los procesos de densificación o expansión, y aun al interior de cada uno, responden a patrones de planificación, en los que la gestión del suelo posibilitaría en buena medida los resultados.

### **2.2.3. Aproximaciones desde las políticas públicas urbanas**

Los fenómenos locales interpretados a partir del análisis de las políticas públicas constituyen una reivindicación del interés por las realidades territoriales, y el retorno a la política en la esfera local (Brugué y Gomà, 1998). Las transformaciones espaciales de las grandes ciudades y sus profundas contradicciones sociales han implicado un mayor dinamismo gubernamental en el que la interacción con otros actores es definitiva (Hardoy Satterthwaite, 1992). De ahí que el ámbito de las políticas públicas no es ya reducido a la administración, la burocracia o la gestión, sino a la relación entre actores e intereses para resolver conflictos latentes.

El análisis de políticas públicas se reconoce como un campo multidisciplinar del mayor interés científico contemporáneo. Thoenig (1981) lo plantea así:



Una disciplina de las ciencias sociales que utiliza múltiples métodos de investigación y de argumentación para producir y transformar la información pertinente de cierta política, información que puede ser empleada dentro de los contextos políticos a fin de resolver los problemas de la política-acción (citado en Salazar, 2009, p. 44).

Su mayor interés surge en la década de los sesenta, y en América Latina finalizando el siglo XX. En distintas partes, señala Roth (2002) que autores como Thoenig (1989) en Europa y latinoamericanos como Aguilar (1992), Oszlak (1980) entre otros, profundizaron el interés en el análisis de políticas públicas bajo nuevas perspectivas de interpretación. En Colombia Wiesner (1997), Medellín (1998), Moncayo (1990), y Reveiz (1997) harían su contribución destacable en el campo del análisis de las políticas públicas desde distintas corrientes de pensamiento.

El análisis de las políticas públicas se enmarca en procesos políticos institucionales que comprenden la estrecha interrelación entre el sistema político, el administrativo y el social, reflejados en distintas escalas de gobierno, estructuras administrativas y relaciones entre actores institucionales, políticos y sociales (policy network) y receptores de la acción estatal (Kenis y Schneider 1991).

El ámbito de las políticas públicas se desarrolla en un entrelazado de dispositivos orientados a intervenir sobre un problema público, o si se quiere, de cuestiones sociales que son más que problemas (Oszlak, 1980) en los que intervienen propósitos, decisiones, acciones, resultados e intereses de diversos actores públicos y privados. Roth (2002) considera que una política pública comprende objetivos colectivos y acciones principalmente a cargo de instituciones gubernamentales, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores o de modificar situaciones concebidas como insatisfactorias o problemáticas.

Entendiendo que las políticas públicas no son gobierno y administración, señala Shore (2010) lo siguiente:

Cuando pensamos en “políticas públicas” tendemos a pensar en “administración pública”, “gobierno” y política, que son las definiciones estándares del término que aparecen en los diccionarios. Sin embargo, la semántica de “políticas públicas” revela un número de

significados escondidos o secundarios que vale la pena considerar. Del griego polis (la ciudad), y luego del latín politia, vienen dos significados asociados: el primero es “política” (que significa la organización civil, la forma de gobierno o la constitución del Estado), y el segundo, “políticas” (que quiere decir el arte, el método o las tácticas de gobierno; el método de regulación del orden interno [Partridge, 1958, p. 509]). Con la formación en 1829 de “la nueva policía” de Robert Peel, esta última constelación de términos se dividió: la administración del orden interno se convirtió en el dominio de lo “policial”, separándose de las “políticas”. El sentido de la “política” como “arte de gobierno” también cambió. En un principio era un término peyorativo asociado a “estratagemas”, “artimañas”, “astucia”, “engaño”, “hipocresía”, y bajo su apariencia contemporánea se “hizo respetable” la “política” (Pick, 1988, p. 97) como “un curso de acción adoptado y buscado por un gobierno, partido, mandatario” u organización.

Las políticas reflejan maneras de pensar sobre el mundo y cómo actuar en él. Contienen modelos implícitos —y algunas veces explícitos— de una sociedad y de visiones de cómo los individuos deben relacionarse con la sociedad y los unos con los otros (Shore, 2010, pp. 30-33).

A propósito de la definición de políticas públicas, Subirats (2008) cita distintas aproximaciones al concepto, sintetizadas en lo que diversos autores proponen alrededor de lo que los gobiernos deciden. En el marco de los actores investidos de poderes públicos, - están los aportes de Dye (1972), Dye (1984), Sharansky (1970), Simeon (1976), Heclo (1972)-. En relación con el programa de gobierno, bien sea sectorial o territorial para resolver problemas, -podrían mencionarse a Thoenig (1985), Mény y Thoenig (1989), Anderson (1984), Pal (1992)-. Y sobre las actividades o soluciones estatales adoptadas, en las que intervienen actores políticos, -pueden verse a Lemieux (1995), Laswell y Kaplan (1950), Jenkins (1978) y Brooks (1989)-.

El autor identifica tres corrientes del análisis de las políticas: la primera, el análisis de políticas públicas y la teoría del Estado y su dependencia o independencia de la sociedad; la segunda, basada en el funcionamiento de la acción de los poderes públicos; y la tercera, en la evaluación de los resultados y efectos de las políticas públicas. La tabla 1 sintetiza estas corrientes.

**Tabla 1.** Enfoques de las políticas públicas desde la teoría del Estado y la sociedad

Enfoque	Descripción	Autores
Perspectiva pluralista	Las políticas públicas serían respuestas a las demandas sociales que deberían analizarse desde una lógica de optimización de las decisiones colectivas y de racionalización tanto de los procesos de toma de decisiones como de la conducta de los burócratas.	Buchanan y Tullock, Downs y Dunleavy, y la visión crítica de Self
Enfoque neomarxista, y neomanagerial	El Estado como instrumento al servicio de una clase social (enfoque neomarxista), o de grupos específicos (enfoque neomanagerial). Está referido a la teoría de las élites administrativas o a la sociología de las organizaciones. Evidenciaría la poca autonomía del Estado respecto a los intereses capitalistas o frente a los actores de organizaciones no públicas.	Castells, Godard, Offe Poulantzas, Habermas, Crozier y Friedberg
Enfoque neocorporativista, y neoinstitucionalista	La distribución de parcelas de poder entre los actores y sus interacciones, y la representación y organización de los diferentes intereses (enfoque neocorporativista), en que los servidores públicos están en gran medida “capturados” por los grupos de interés con los que mantienen, en el ejercicio del poder público, relaciones privilegiadas y exclusivas; o analizando las organizaciones y reglas institucionales que enmarcan tales interacciones.	Jobert y Müller, Lehmbruch y Schmitter, March y Olsen, Subirats
Management público	Análisis en los procesos de toma de decisiones y en las estrategias de los actores, desde la sociología; y el análisis de sistemas aplicado a las decisiones humanas.	Crozier y Friedberg, Morin
New Public Management o nueva gestión pública	Herramientas e instrumentos de intervención pública. Los enfoques económicos y, las investigaciones en economía política, son predominantes. Analiza las formas de acción pública en función de su eficacia, desde un punto de vista macroeconómico (en la línea de Pareto, Keynes y Musgrave), o desde un punto de vista microeconómico (principalmente el enfoque de cliente de los servicios públicos, elemento fundamental del llamado New Public Management o <i>nueva gestión pública</i> .	Pareto, Keynes y Musgrave Véase el balance que hacen al respecto Emery o Schedler
Organizativas o institucionales	Descripción de las formas de funcionamiento de las instituciones administrativas, estructuras, procedimientos formas institucionales de la administración pública. Hace referencia a las políticas de descentralización de los poderes; o, a las políticas institucionales cuyo objeto	Quermonne, Germann, Chevalier

Enfoque	Descripción	Autores
	fundamental es la producción, la transformación o la crisis de instituciones públicas o privadas.	
Enfoque cognitivo	Marco cognitivo y normativo que constituyen sistemas de interpretación de la realidad en el seno de las cuáles los distintos actores públicos privados pueden situar sus acciones. Esta corriente pone el acento en los principios generales, la argumentación y los valores que definen una visión del mundo que acaba reflejándose y/o produciendo la política pública.	Muller, Surel, Lakoff
Metodología de evaluación	Métodos de evaluación aplicables a las actividades del sector público. El fundamento es el tratamiento estadístico de datos cuantitativos, el análisis multivariable (Maystre et al., 1994: método ELECTRE), la comparación (quasi) experimental, el análisis coste - beneficio, entre los más representativos.	Delau Maystre ,Durán
Proceso de evaluación	Términos de mejora de la gestión pública y de influencia sobre el proceso de toma de decisiones.	Rossi y Freeman, Monnier Bussmann <i>et al</i> , Ballart, Zapico o Alvira Widmer Setbon, Kessler

Fuente: elaboración a partir del libro *Análisis y gestión de las políticas públicas* (Subirats, 2008).

A partir de estos enfoques, Subirats (2008) propone como objeto y campo de estudio de las políticas públicas

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Subirats, 2008, p. 36).

Según el autor, esta perspectiva vincula entonces las decisiones, la calidad de las intervenciones estatales frente a un objetivo o problemática social y la responsabilidad de los actores teniendo en cuenta los distintos poderes y niveles de gobierno. Las diversas vertientes, si bien tienen acentos o énfasis distintos, reconocen el papel de las políticas públicas en la mediación y resolución de conflictos, el carácter político de estas, la diversidad de intereses de los distintos actores y la complejidad de la sociedad

moderna a la que se enfrentan. En ese sentido, los paradigmas de cada enfoque pueden ser distintos; sin embargo, pueden ser complementarios sus aportes, de ahí el propósito de utilizar el conjunto de teorías preexistentes.

La política pública, en todo caso, contendría en sí misma una serie de parámetros que incorporan el funcionamiento de la sociedad y del cambio social, teniendo en cuenta los objetivos perseguidos en esa política, los sujetos afectados por ella, los ejecutores a quienes se confía la aplicación de las medidas gubernamentales y los tipos de políticas públicas (Mény y Thoenig, 1992).

Sobre esto último, los autores, tomando el modelo de Lowis, diferencian cuatro tipos de políticas: a) reglamentarias, b) de orden distributivo, c) de orden redistributivo y d) de orden constitutivo. Las primeras son aquellas que limitan la libertad sobre la base de la absoluta coerción de la acción pública; en las políticas distributivas la autoridad pública beneficia casos particulares mediante un derecho explícito; mientras que a través de las redistributivas el Estado dicta unas condiciones y otorga acceso a ventajas a clases de casos o de sujetos; por su parte una política constitutiva o institucional es una acción pública que define las reglas sobre las normas o cambios estructurales que inciden en las dinámicas del juego.

Otro aspecto de especial interés teórico es el relacionado con la legitimidad para hacer de las políticas públicas instrumentos de cambio social. Cruz-Rubio, (2009), citando la propuesta de Beetham (1991) y Alagappa (1995) plantea que es posible plantear la legitimación del poder como un atributo basado en el conjunto de cuatro dimensiones analíticamente identificables: a) la conformidad legal, b) la justificabilidad de las reglas con base en las creencias compartidas, c) la evidencia de consentimiento y d) la evidencia (o presunción de la existencia) de rendimientos. Incorpora además los enunciados de Montpetit (2008) sobre los procesos empleados para generar legitimidad en los diseños de las políticas: uno con mayor nivel de legitimidad, basado en los ciudadanos y por tanto más lento, y el otro centrado en el conocimiento, por hechos potenciales o por la experiencia que resulta más rápido de generar pero con un menor nivel de legitimidad.

En lo que respecta al ámbito de actores e intereses, como ya se ha reiterado, las relaciones intergubernamentales resultan esenciales en el accionar de las políticas públicas. Estas relaciones suponen más interdependencia que subordinación jerárquica. La organización del Estado en Europa y los procesos de descentralización en América Latina son un buen ejemplo de ello. Aun así, el papel que asumen los distintos niveles de gobierno son determinantes, tal es el caso de las políticas “de arriba a abajo” que tienen su principal sustento de aplicación en los gobiernos locales.

En el plano de lo local es amplia la discusión sobre las capacidades locales para priorizar, formular e implementar políticas públicas. El desarrollo técnico y conceptual es amplio en análisis y metodologías, que en parte provienen de organismos internacionales como el Banco Mundial. Se observa entonces que si bien se ha avanzado en el proceso de descentralización, en América Latina sigue vigente la necesidad de mejorar la calidad de la gestión pública y de frenar la fragmentación institucional que se ha impulsado bajo la excusa de la debilidad local para hacer frente a sus problemas y a sus soluciones.

Al respecto, Corragio (2004) señala la pertinencia de la construcción colectiva de capacidades para la toma de decisiones, a fin de garantizar una concepción incluyente y viable del desarrollo, y ello implica no solo el nivel de la instancia gubernamental, o incluso la empresarial, sino de aquellos actores del nivel mesosocial, como las asociaciones, sindicatos, organizaciones sociales, etc., que cada vez tienen mayor peso especialmente en la escala de las grandes ciudades.

En relación con lo anterior y en el contexto de las fases o ciclo de las políticas públicas, un asunto central es el de la formulación de la agenda de dichas políticas. Este es un tema relacionado directamente con cada nivel de gobierno. La propuesta de Draibe (1993) se encamina a la priorización de asuntos que implican procesos sociales de interacción y encadenamientos decisorios que se concretan en acciones de actores, particularmente del Estado, clasificándolos en sistémicos, gubernamentales y políticos, dependiendo de quienes intervengan.

Una de las evidencias en este campo es que no todos los asuntos referidos a los problemas de la sociedad son objeto de políticas públicas. La agenda entonces es el

resultado de distintas fuerzas, racionalidades, intereses, presupuestos, imposiciones, capacidades, y allí los actores se mueven en un contexto de asimetría de información y de poder, en el entorno de una sociedad marcadamente desigual.

Un abordaje territorial de las políticas públicas lo constituye la gestión como un concepto fundamental de gobierno, en el marco de las políticas públicas en las ciudades contemporáneas. Una primera reflexión es el concepto de gestión urbana como lo enuncia Rosas-Ferrusca et al (2012), que implica para la autoridad local una modificación de su papel y sus funciones. Las políticas públicas, implementadas a través del ejercicio de esta gestión, le concede a estas instancias locales un grado de autonomía en la toma de decisiones, no solo para la provisión de servicios básicos y el control de la ocupación del espacio urbano, sino a partir de una institucionalidad particular, apropiada a las nuevas realidades y funciones del desarrollo de su territorio, que involucra nuevos actores y, por tanto, la participación, coordinación y concreción de espacios público-privados y un rol de mayor eficiencia administrativa y de facilitación del desarrollo urbano.

Esto lleva a discutir la evolución de las prácticas gubernamentales en los países latinoamericanos que muestran cada vez más cómo las realidades sociales y las prácticas culturales, que por largo tiempo fueron ignoradas en relación con el nuevo urbanismo o la planeación colaborativa, hoy son referentes centrales de políticas públicas y planeación urbana. Estas aproximaciones, que posicionan los contextos sociales en la visión y definición de políticas públicas, se han venido fortaleciendo en distintas ciudades.

Lo que es claro es que en esta región del continente las fuerzas y los intereses, los enfoques y modelos están en constante tensión. Las miradas desarrollistas absolutas se estrellan frente a débiles resultados democráticos de equidad y justicia, y ante la incidencia de la segregación social y los que, como dice el autor, se encuentran en la otra orilla y piensan en la dominación perversa como práctica aceptada de las intervenciones públicas y privadas. En ese espectro, las particularidades de las ciudades son definitivamente claves para entender el contexto y el lugar en que se sitúa la definición de políticas públicas, los márgenes de quienes las formulan, los instrumentos y la acción gubernamental para adelantar acciones y conseguir los fines pretendidos. En

ese contexto, las áreas centrales se han caracterizado por la ausencia de una planificación adecuada de programas de intervenciones urbanas estables, integrales y en las magnitudes requeridas.

En síntesis, una aproximación conceptual sobre la importancia del centro, la gobernabilidad y la gestión urbana, los mecanismos de intervención urbanística, las políticas públicas y el ejercicio de gobierno posibilitan el abordaje de las políticas urbanas y son marco de referencia del estudio concreto de las transformaciones el centro de Bogotá en los últimos años, como se verá en los siguientes capítulos.



# **III. LA POLÍTICA URBANA EN COLOMBIA**

### **III. LA POLÍTICA URBANA EN COLOMBIA**

El marco teórico conceptual permite aproximarse a las diferentes visiones y conceptos que se tienen frente a los centros de las ciudades. Por su parte, las distintas visiones y la relevancia estratégica de las políticas públicas para comprender los fenómenos sociales y las realidades territoriales son el punto de partida de este capítulo sobre las políticas urbanas diseñadas en los ámbitos nacional y local, que orientan la gestión y el desarrollo de las ciudades colombianas.

En la primera parte de este capítulo se presenta el contexto general del país y se da cuenta del acelerado proceso de urbanización vivido en Colombia, así como el sistema de ciudades y de relaciones territoriales identificadas en el contexto nacional, en el que se destaca la importancia de la capital en términos urbanísticos y para el desarrollo de políticas urbanas.

Posteriormente se presenta una breve descripción del marco jurídico e institucional de la planificación urbana y los instrumentos más importantes, como son los Planes de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial, que serán centrales en el análisis del caso bogotano en capítulos posteriores. Asimismo, en la última sección se presenta una reseña de algunas políticas urbanas que se han desarrollado en el país durante los últimos veinte años y las tensiones persistentes entre las escalas nacional y local. Este recorrido permitirá profundizar, en las siguientes secciones de esta investigación, en las políticas urbanas referidas a los centros de las ciudades.

#### **3.1. EL CONTEXTO COLOMBIANO**

Colombia continúa en proceso de urbanización. El patrón de ocupación se ha invertido: en casi 50 años el 75% de la población empieza a vivir en zonas urbanas. Aunque el país cuenta con 114,1 millones de hectáreas en el territorio continental, en los predios urbanos, que son cerca del 9,42% del territorio nacional, es donde se concentra en mayor medida la población (Instituto Geográfico Agustín Codazzi [IGAC], 2013).

Este proceso corresponde en parte al crecimiento demográfico; en 1970, por ejemplo, la población ascendía a 11,6 millones de habitantes, y para el 2005 pasa a cerca de 40

millones. Este crecimiento se da en un proceso de fuerte inmigración del campo a la ciudad, que tuvo lugar principalmente a lo largo del siglo pasado, así como de factores relacionados con el conflicto armado, el desplazamiento y las mejores oportunidades de vida en las ciudades. Si bien los procesos demográficos han cambiado y se reconoce que Colombia tiene una dinámica similar a la de otros países de América Latina, es posible afirmar que la localización de la población en el país es principalmente urbana.

Las ciudades colombianas cobran cada vez más fuerza en la distribución territorial. La división político-administrativa define 1.122 municipios y 32 departamentos, cada uno con una ciudad capital. Desde entrada el siglo XX, cuatro ciudades se reconocen como de primer orden en la organización territorial: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. En torno a ellas también se consolida la red de ciudades menores. Algunas ciudades intermedias de rápido crecimiento completan este panorama, como lo son Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Manizales, Pereira y Santa Marta, que superan los 100.000 habitantes.

En conjunto, hoy día, según la Misión del Sistema de Ciudades, el país está compuesto por la siguiente estructura: a) 18 aglomeraciones urbanas conformadas por 113 municipios que albergan una población urbana de 22.440.037 habitantes. Esta población equivale al 65% de la población urbana del país; b) 16 ciudades mayores de 100.000 habitantes que concentran una población urbana de 3.901.539 habitantes, con el 11,3% de la población urbana; c) 8 ciudades capitales de departamento que cuentan con 254.625 habitantes urbanos, o el 0,74% de la población urbana; y d) 14 ciudades que cumplen una función regional y subregional con una población urbana de 962.103 habitantes (ONU Hábitat, 2013, p. 25).

Según la Constitución Política, Colombia es un Estado social de derecho, de carácter unitario, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, centralizado en la formulación de decisiones de política que tengan aplicación en todo el territorio nacional y de unas competencias subordinadas a la ley en el nivel territorial; es decir, que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ejercerse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Así, todas las configuraciones subnacionales, como los municipios, departamentos y distritos

especiales, cuentan con autonomía administrativa, de acuerdo con las competencias que le son asignadas.

A los municipios se les encarga la planeación local —entre estas, las de usos del suelo—, los servicios sociales, según su capacidad administrativa y financiera, y las obras públicas municipales; a los departamentos, la de intermediarios entre los ámbitos local y nacional, la articulación de los Planes de Desarrollo y el apoyo en la prestación de servicios públicos domiciliarios de los municipios, la coordinación y provisión de los servicios sociales y la ejecución de obras públicas departamentales (Duarte y Vargas, 2013).

Bogotá es la capital del país, por lo cual tiene una primacía funcional en la red de ciudades. Su población de aproximadamente ocho millones de habitantes prácticamente duplica en número a las ciudades que le siguen en tamaño poblacional.

### **3.2. BASES DE LAS POLÍTICAS URBANAS**

El sistema urbano colombiano se encuentra definido y articulado por un conjunto de leyes y normas que determinan y regulan las acciones y los procedimientos relativos a la planificación urbana y al ordenamiento. Existen disposiciones jurídicas de alcance nacional cuya aplicación corresponde a todo el territorio, así como disposiciones locales que circunscriben su alcance al espacio del municipio, departamento o distrito, en virtud de la descentralización y autonomía como entes territoriales (Restrepo, 2011).

Las políticas urbanas en Colombia están en correspondencia con la Constitución Política y el Sistema de Planeación Nacional. La planificación, que es su marco de referencia, se considera un instrumento que guía procesos de desarrollo y determina la destinación de los recursos públicos de un país.

En el país, la planificación surge ante la necesidad de organizar las finanzas públicas y priorizar y proyectar los requerimientos de inversión. En 1945 inicia con los planes y programas para obras públicas; en la década del sesenta se formularon los Planes Decenales de Desarrollo, y con la Reforma Constitucional de 1968 se institucionalizan los Planes de Desarrollo, en los que cada gobernante fija su programa. En años recientes

se definió el Consejo de Política Económica y Social (CONPES) como orientador de política.

A nivel territorial dos procesos inminentes fueron claves de la planificación urbana: la urbanización y la descentralización (Velásquez, 2010). Para hacerles frente, el país fue lentamente adecuando sus políticas e instrumentos, en la medida en que era necesario fijar lineamientos hacia los entes territoriales para que asumieran las nuevas responsabilidades trasladadas por parte de la nación, en particular en materia de servicios públicos, y para que el Estado, por su parte, contara con mecanismos de coordinación y orientación para incidir en el desempeño de los gobiernos locales.

Además de ello, y como se verá a continuación, el marco normativo, en particular de la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997, así como los Planes de Desarrollo y otras políticas públicas, permiten ir situando la importancia de la política urbana en el país.

### **3.2.1. Marco jurídico**

Distintas aproximaciones normativas explican el proceso y etapas de la planificación del país en respuesta a su dinámica económica y política. De manera específica, en cuanto a la planificación urbana, se promulga en 1978 la Ley Orgánica de Desarrollo Urbano, dirigida a núcleos urbanos con más de 20.000 habitantes, la cual fue en mayor medida instrumental y estuvo orientada a técnicas de construcción.

En la década del ochenta se concreta en Colombia un periodo de surgimiento de la planificación urbana con la aplicación del Plan Urbano, que después fue reemplazado por el Código de Urbanismo:

Con la implementación del Código de Urbanismo se produce una separación en la planeación urbana, de modo que el sector público asume la realización de unas funciones y el sector privado asume la ejecución de proyectos particulares significativos para el desarrollo de las ciudades, pero conforme a la libertad concedida y a la consecución de sus intereses. El sector público orientó sus actuaciones a la realización de planes sectoriales, en los campos de vías, servicios públicos, saneamiento, acceso al agua y dotación de equipamientos para los nuevos desarrollos urbanos. El sector privado se constituye en el principal constructor de las ciudades, ello implicaba la dotación de algunos equipamientos pero su escala se restringía al uso privado de sus propietarios (Restrepo, 2011, p. 56).

Para profundizar las bases de la planificación urbana, se adopta el Código de Régimen Municipal en 1986, que involucra temas relacionados con los usos y la clasificación del suelo urbano, la urbanización futura de ciudades mediante un plano regulador, los perímetros urbanos y las zonas de reserva agrícola contiguas. A partir de 1989 comienza en el país un proceso conocido como la Reforma Urbana y se promulga la Ley 9 de 1989, que marca una de las transformaciones más importantes referidas a la planeación, la gestión urbana y el ordenamiento territorial.

En su estructura, esta ley contempló la formulación de los Planes de Desarrollo municipales con un componente de ordenamiento físico, de servicios públicos, de vías y transporte y de inversión social. Los instrumentos de gestión del suelo introducidos fueron copiados de otros países y luego adaptados, en un intento por retomar la atención efectiva de problemáticas urbanas que afuera habían aplicado en sus territorios. Estos instrumentos tomados principalmente de Francia, Estados Unidos, España y Japón fueron el reajuste de tierras, el derecho de preferencia y los bancos de tierras, la transferencia de derechos de construcción, la extinción del dominio y la expropiación, el desarrollo prioritario y la participación en plusvalías.

Posterior a la Ley, la promulgación de la Constitución Política de 1991 sienta mayores bases para la política urbana en el país, fundamentada en elementos clave como el principio de eficiencia en la gestión pública, la regulación de la participación del sector privado en la producción y prestación de bienes y servicios sociales, así como la mayor participación ciudadana en los asuntos de la vida política, que van desde la identificación de problemas y formulación de soluciones hasta la intervención y vigilancia de procedimientos e inversiones

La revisión de la agenda técnica y legislativa, que sigue a la Constitución, evidencia una tendencia a discutir instrumentos para fortalecer la gestión de los asuntos urbanos en el marco del proceso de descentralización (por ejemplo, en las áreas metropolitanas). En 1995 se adopta el CONPES 2808: *Ciudades y ciudadanía, la Política Urbana del Salto Social*, que se constituyó en el primer documento de política que avanza en una visión integral y comprensiva del territorio y en lineamientos de coordinación de políticas nacionales en el espacio urbano, con el objetivo de fortalecer la capacidad del sistema

de ciudades para responder a los retos de la apertura económica y contribuir a elevar los niveles de competitividad.

Diez años más tarde, a través del documento CONPES 3305 de 2004, la política urbana se inscribiría en un modelo de ciudad que aboga por una ciudad compacta, sostenible, equitativa y con capacidad para gestionar y financiar su propio desarrollo. Su evolución posterior tiene un fuerte énfasis en la competitividad y en la globalización. Esta política surge como respuesta a la necesidad de generar mayor claridad sobre los alcances de la planeación urbana y para dotar de mejores instrumentos a las autoridades municipales con el propósito de incidir en la dinámica de sus territorios. Incorpora también en su diagnóstico las problemáticas de crecimiento desequilibrado, expansión irracional, deterioro y despoblamiento de las zonas interiores de las ciudades, urbanización informal y asentamientos precarios, escasez de suelo urbanizable en la mayoría de las ciudades, déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, cobertura en agua y saneamiento, así como el desorden del transporte público.

Otro instrumento de gran importancia en la planificación local y territorial, que surge con la Ley 9 de 1989, es el Sistema Nacional Ambiental y la institucionalidad de las Corporaciones Autónomas Regionales, que emiten conceptos vinculantes sobre los planes de ordenamiento territorial y en general adelantan acciones como autoridad ambiental en el ámbito regional.

Con la adopción de la Ley 388 de 1997 inicia una nueva etapa de la planificación urbana en el país. Esta sigue siendo el referente jurídico y técnico más importante para la gestión urbana y el ordenamiento municipal de largo plazo, especifica la elaboración de los planes de ordenamiento territorial y los instrumentos de financiación y gestión del suelo. Fija además importantes conceptos, como la función social de la propiedad, el espacio público, la protección ambiental, la prevención del riesgo y desastres, y determina también condiciones que permitan hacer efectivos los derechos a la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.

La discusión de estos asuntos se acompañó de la aparición de nuevas preocupaciones en la política urbana del país, impulsada con la Ley 1451 de 2011, de ordenamiento territorial, que recogía mecanismos de la planificación en el ámbito subnacional como

las áreas metropolitanas, y figuras como las regiones administrativas y de planificación (RAP), que adquirieron un mayor interés en los años siguientes.

### **3.2.1.1. La planificación y los planes de gobierno**

Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2007), la planeación constituye el punto de partida del proceso de gestión pública, dado que allí se establecen las directrices estratégicas para guiar la gestión del desarrollo integral, sobre la base de los tres pilares: la garantía de los derechos humanos, el fortalecimiento de la democracia participativa y pluralista y la promoción del desarrollo integral, lo cual implica transformaciones en las dimensiones poblacional, económica, sociocultural, político-administrativa y del ambiente natural y construido.

Desde el punto de vista de la planificación y la gestión de las políticas públicas, se reconocen por lo menos cinco elementos de carácter territorial: a) el territorio producto de una construcción social; b) la planificación, las políticas y las acciones públicas tienen incidencia en el territorio y sus habitantes; c) las políticas públicas deben estar siempre contextualizadas mundial, nacional, regional y localmente para crear ventajas competitivas y reducir los riesgos e impactos de situaciones adversas; d) el papel destacable de la cooperación entre agentes públicos y privados, nacionales y locales como elemento fundamental para la gestión del desarrollo; y d) la importancia del papel del Estado, especialmente en lo relativo a la provisión de bienes públicos, la dirección y la regulación de la economía, junto con construcción de la democracia y la institucionalidad (DNP, 2007).

Ahora bien, el instrumento más importante de la planificación es el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se plasma el programa de gobierno y se definen los lineamientos estratégicos de las políticas públicas, los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal en el mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que deben ser adoptadas por el gobierno durante su periodo de cuatro años. La figura 1 muestra el ciclo del plan nacional de desarrollo y sus instrumentos de gestión.



**Figura 1.** Ciclo del proceso de planificación y sus instrumentos



Fuente: DNP (2007): *El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008-2011*

En Colombia, el Plan de Desarrollo tiene su origen la Constitución Política y en la Ley 152 de 1994, o Ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, las cuales establecen los procedimientos y mecanismos para su elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control. Asimismo, la ley determina la obligatoriedad de la formulación de un plan de desarrollo para las administraciones municipales o departamentales con relación a su propio gobierno. La figura 2 así lo ilustra:

**Figura 2.** Proceso de planificación en las entidades territoriales



Fuente: DNP (2007): *El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008-2011*

Por otra parte, más allá de la importancia de los Planes de Desarrollo y de los planes de ordenamiento territorial, como se pudo observar en la tabla 2, la cascada de instrumentos contemplados en el proceso planificador en el país dificulta la articulación y el cumplimiento de objetivos y se evidencian traslapes de competencias e ineficiencia en la gestión.

**Tabla 2.** Instrumentos de planeación

<b>Principales planes que inciden en el ordenamiento urbano y territorial</b>
Plan Nacional de Desarrollo
Plan de Ordenamiento Territorial
Objetivos de Desarrollo del milenio
Planes Departamental y Municipal de Superación de Pobreza Extrema
Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCH)
Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR)
Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
Planes Ambientales
Planes Regionales de Competitividad
Planes y Políticas Sectoriales
Política de Infancia y Adolescencia
Políticas de Juventud
Planes Integrados Únicos (PIU) para Población Desplazada
Planes de Salud Territoriales
Planes Decenales de Educación
Contratos plan
Planes de Vida y de Etnodesarrollo

Fuente: DNP (2012): *Guías para la gestión pública territorial*

### 3.2.1.2. Planes de Ordenamiento Territorial

Como se ha enunciado, el fortalecimiento de las entidades territoriales a partir de la Constitución y el proceso de descentralización permitieron que los municipios compitieran de manera directa sobre la planificación física y gestión del suelo urbano. Los principios básicos del ordenamiento territorial colombiano fueron desarrollados por la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, y como uno de los principales instrumentos de la política urbana, la Ley 388 de 1997.

La Ley 1454 de 2011 señala además que el ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales, al igual que un proceso de

construcción colectiva de país, tendiente a lograr una adecuada organización política administrativa del Estado en el territorio. Establece que su finalidad es promover la descentralización, el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos.

Por otra parte, en particular la Ley 388 de 1997 adopta nuevas figuras de planeación, entre ellas, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), como instrumento de planificación territorial. Los POT incorporan el régimen de suelo, otorgan derechos y deberes a los propietarios de los suelos y definen los instrumentos de planeación, gestión y financiación del desarrollo urbano, desde principios orientadores del urbanismo, en el contexto de la apertura económica (Duarte y Vargas, 2013).

Estos planes generaron un cambio determinante en los procesos de planificación del suelo y en las actuaciones urbanísticas que deberían ser desarrolladas con perspectiva de largo plazo, y enmarcarían procesos y proyectos que pudieran trascender los tiempos políticos de los Planes de Desarrollo de las administraciones del gobierno local cada cuatro años. Asimismo, plantearon cambios en la dinámica institucional y territorial, brindando a los municipios funciones específicas sobre el desarrollo de sus territorios.

Establecen además que el ordenamiento territorial comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertada para orientar el desarrollo del territorio municipal y regular la ocupación del espacio en armonía con el medio ambiente y la cultural. Igualmente, fundamenta el ordenamiento en principios tales como la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios, y además define la participación comunal en la concepción y definición de dicho ordenamiento.

La Ley 388 de 1997 también establece los componentes esenciales del POT: a) *general*: constituido por los objetivos, las estrategias y los contenidos estructurales y estratégicos de largo plazo; b) *urbano*: integrado por las políticas, las acciones, los programas, las normas urbanísticas y los instrumentos de planeación y gestión del suelo para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano; c) 3 *rural*: conformado por las políticas, las acciones, los programas, las normas y los instrumentos de planeación y gestión del

suelo para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y el área urbana, así como la conveniente utilización del suelo rural; d) *programa de ejecución*: referido a las actuaciones sobre el territorio previstas en el POT, que serán ejecutadas por cada Alcalde de acuerdo con el plan de inversiones del plan de desarrollo.

A pesar de los significativos avances del POT, el balance deja ver también una serie de debilidades, en particular en municipios medios y pequeños. Varias razones pueden explicar su subutilización, entre ellas, falta de voluntad política local, desconocimiento de algunos aspectos para su formulación e implementación, debilidad en la capacidad institucional, o bien, falencias para asegurar mayor legitimidad y consenso social.

Por otra parte, en el ámbito departamental no se logró un soporte normativo que permitiera garantizar un proceso de articulación de carácter regional en términos de los POT de los municipios que integran estos departamentos. Así, el ordenamiento relacionado con la escala regional constituye uno de los elementos de política más débil en el país, y solo en años recientes se han promovido algunas salidas normativas.

En la escala regional y nacional también surgen algunos problemas, puesto que se superponen intereses de distinto orden. Los ministerios no llegan a un acuerdo sobre las dinámicas del territorio y muchas veces existen orientaciones contradictorias. Al respecto, resulta un proceso complejo liderar la formulación de un objetivo de ordenamiento del territorio que tome en consideración las características ambientales, económicas y socioculturales de carácter regional. Un caso ilustrativo es el tema minero en el que tiene injerencia la nación, pero asimismo, por ser de aplicación territorial, tiene amplias implicaciones en las decisiones locales y regionales.

Por el contrario, y a pesar de dificultades puntuales, el POT de las ciudades grandes e intermedias ha desempeñado un papel muy importante en la planificación urbana, y en los últimos años ha sido un asunto no solo urbanístico, sino político con profundas implicaciones. En este instrumento se fijan directrices de largo plazo y se postulan principios y desafíos que se enmarcan en los modelos de ciudad que se proyecta. Además, al regular los usos y el mercado del suelo, establece obligaciones que deben cumplir el Estado y los agentes privados en la planificación y ejecución de acciones

urbanísticas, imprimiéndole al primero, a través de sus municipios, amplias facultades y posibilidades de decisión sobre la política pública y la gestión urbana.

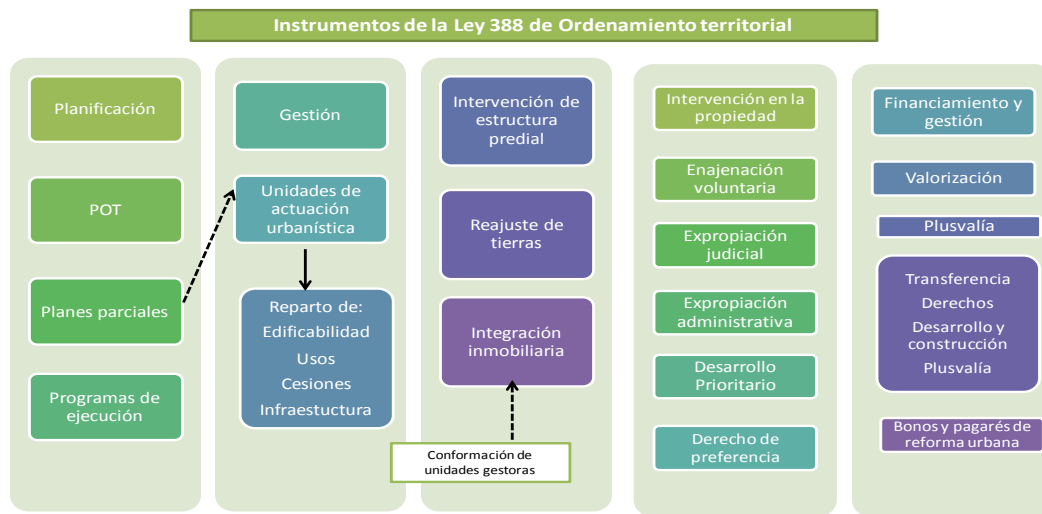
### **3.2.1.3. La gestión del suelo urbano**

La importancia del suelo radica en que este se considera un bien no reproducible, no renovable, con condiciones jurídicas específicas, con posibilidad de usos distintos, y también, por sus características, con distintos tipos de rentas y precios del suelo, que lo convierten en un valioso instrumento de ingresos y de grandes beneficios cuando se constituye en propiedad privada (Restrepo, 2011).

La Constitución Política de 1991 elevó a precepto constitucional la reglamentación de los usos del suelo urbano. La Carta establece que las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo; también asigna a los concejos municipales la función de reglamentar sus usos y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

Además, la Ley 388 de 1997 fija directrices de política urbana en relación con la gestión del suelo, concede a los municipios la potestad de intervenir en el mercado del suelo y promover o generar suelo con fines específicos (especialmente para vivienda para pobres o de protección ambiental), salvaguardar el ambiente y conservar el patrimonio cultural, generar recursos fiscales. Esta Ley dispone una serie de instrumentos especiales diseñados para la intervención urbana, con el fin de administrar el territorio y gestionar el suelo, financiar la dotación del suelo, adquirir inmuebles declarados de utilidad pública, etc.; sin embargo, han sido escasamente utilizados por las administraciones, aun cuando en general estas prevén la ejecución de proyectos y operaciones urbanas que requerirían de su utilización. En la figura 3 se muestran algunos de estos instrumentos.

**Figura 3.** Instrumentos de la Ley 388, de Ordenamiento Territorial



Fuente: Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial (2008).

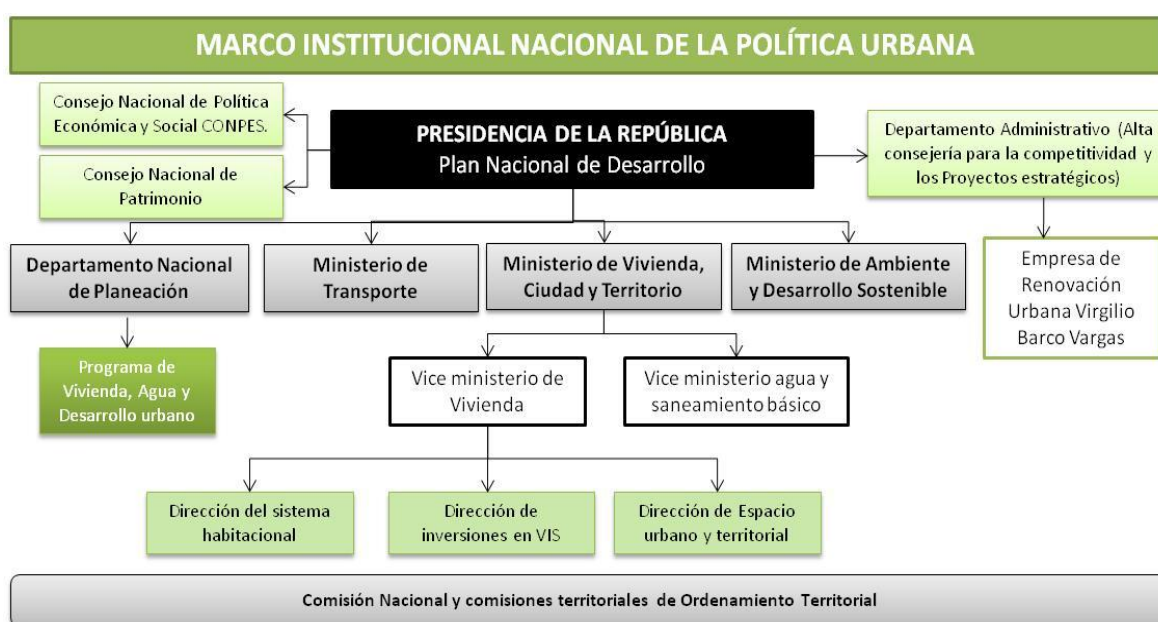
Por otra parte, entre los mecanismos mencionados se encuentra el de la expropiación por utilidad pública o cuando hay incumplimiento de la función social. Por estas dos razones, el Estado interviene en la propiedad, fundamentado en motivos señalados por la Constitución y las leyes y consultando los intereses de la comunidad y del afectado. Este instrumento es utilizado principalmente para la obtención de predios destinados a infraestructura vial y de transporte, de servicios públicos, de ejecución de proyectos de vivienda para pobres, de generación de espacio público o de renovación urbana en general. Sobre este último se ha generado una marcada discusión, sobre todo cuando se trata de la interpretación de la utilidad pública y la expropiación a favor de terceros, que algunos califican exclusivamente en beneficio de la ganancia privada. Los temores sobre proyectos de capital privado en zonas estratégicas actualmente tienen un mayor y más creciente interés político y académico.

El impulso de iniciativas de carácter público-privado para fomentar el desarrollo urbano y la competitividad de las ciudades a través de esta figura no ha sido de fácil manejo en Colombia. Adicionalmente, la debilidad institucional, la falta de claridad de las intervenciones, los intereses, la voluntad política y la desconfianza de los actores han agudizado las preocupaciones de un mecanismo que, utilizado correctamente y guardando los principios de equidad, puede contribuir a generar transformaciones urbanas incluyentes y benéficas para las ciudades.

### 3.2.2. Marco institucional

En el ámbito nacional, tres instituciones están relacionadas directamente con el diseño y la formulación de las políticas urbanas: a) la Presidencia de la República, a través de su Departamento Administrativo: la Consejería para la Competitividad y los Proyectos Estratégicos; b) el Departamento Nacional de Planeación (DNP), liderando además el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES); y c) el Consejo Nacional de Patrimonio. Asimismo, los principales ministerios vinculados a la política urbana son el de Vivienda, Ciudad y Territorio, que en conjunto con el de Ambiente y Desarrollo Sostenible se encargan de la política de ordenamiento territorial y de las políticas de vivienda, servicios públicos, desarrollo urbano y ambiente. También cobra importancia el Ministerio de Transporte, que está a cargo de la formulación de las políticas del sector. La figura 4 ilustra las funciones de cada uno.

**Figura 4.** Marco institucional de la política urbana



Fuente: elaboración propia

En el país, este marco institucional ha sido débil, tanto en la definición de un esquema que involucre a la sociedad civil como en la asignación de competencias y en la definición de los procesos de interrelación que debe existir entre las instituciones responsables. El panorama institucional de apoyo a la política urbana refleja lentitud, superposición de competencias y poca efectividad en su gestión. En la tabla 3 se

presentan las entidades y los organismos que tienen funciones en la política pública de transformación urbana en el contexto nacional.

**Tabla 3.** Entidades y organismos que tienen funciones en la política urbana

Entidad u organismo	Objetivo misional
Comisión de Ordenamiento Territorial (COT)	Evaluar, revisar y sugerir al Gobierno nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio.
Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial	Orientar las acciones en materia de ordenamiento territorial y participar en la elaboración del proyecto estratégico regional de ordenamiento territorial, acorde con los lineamientos generales establecidos por la COT. La COT establecerá la integración y funciones generales de las Comisiones Regionales y su forma de articulación con los distintos niveles y entidades de gobierno.
Comisiones de Regulación de Servicios Públicos Domiciliarios	Regular y fijar las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios. Definir tarifas.
Consejo Nacional de Política económica y Social (CONPES)	Organismo asesor del Gobierno en materia de desarrollo económico y social, y es el encargado de estudiar y recomendar políticas generales en esas áreas. Es la máxima autoridad de planeación en el país. Este Consejo coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno.
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Preparar y coordinar políticas, planes generales, programas y proyectos del sector público, y hacerles seguimiento de la ejecución y evolución de resultados. Realizar de forma permanente el seguimiento de la economía nacional e internacional y proponer los planes y programas para el desarrollo económico, social y ambiental del país.
Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio	Formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, la vivienda, y prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico (entre otros servicios).
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.
Empresa de Renovación Urbana Virgilio Barco Vargas (EVB SAS)	Identificar, promover, gestionar y ejecutar proyectos de renovación del nivel nacional, o conservación o desarrollo urbano en Bogotá D.C, o en otras ciudades del país, dentro del marco jurídico y el respeto a las competencias de cada nivel territorial.
Otras entidades sectoriales: Corporaciones Autónomas Regionales, Ministerios, otros	Si bien son autoridad de protección ambiental a nivel regional, las CAR determinan políticas que inciden en las ciudades, como aquellos relacionados con el manejo hídrico y por tanto el abastecimiento, y los usos de suelos agrícolas que permitirían la seguridad alimentaria urbana y rural. En cuanto a otros ministerios, entre otros, Cultura, Transporte y Hacienda tienen participación en políticas explícitas urbanas. Un ejemplo



Entidad u organismo	Objetivo misional
	de ellos los inmuebles considerados patrimonio histórico o cultural del nivel nacional, la infraestructura de transporte masivo de las ciudades, y la definición de recursos públicos de transferencias y regalías (así sean establecidas previamente por el Congreso)
Unidad Nacional de Gestión del Riesgo	Coordina el Sistema Nacional de atención de riesgos y desastres

Fuente: elaboración propia

En los ámbitos departamental, municipal y distrital, los organismos encargados del ordenamiento territorial están representados en las comisiones territoriales de ordenamiento (COT); sin embargo, no existe un esquema institucional claro que defina las articulaciones del ordenamiento y la política urbana en lo territorial. Por su parte, en materia de hábitat y vivienda, las principales instituciones del nivel nacional que se encargan de la financiación y control de proyectos de vivienda urbana se muestran en la tabla 4.

**Tabla 4.** Entidades con funciones de financiación y supervisión en el tema de vivienda

Entidad	Funciones
Fondo Nacional de Vivienda	Consolida el Sistema Nacional de Información de Vivienda, ejecuta políticas del Gobierno nacional en materia de vivienda de interés social urbana, administra los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación, en inversión para vivienda de interés social urbana, así como los recursos que se apropien para la formulación, la organización, la promoción, el desarrollo, el mantenimiento y la consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda.
Fondo Nacional del Ahorro	Fomenta la cultura del ahorro y administra las cesantías y ahorros de los afiliados, para promover crédito y <i>leasing</i> habitacional. Concibe la vivienda y la educación como pilares del desarrollo humano de la nación.
Fondo Nacional de Desarrollo (Fonade)	Agente en cualquiera de las etapas del ciclo de proyectos de desarrollo, mediante la preparación, financiación y administración de estudios, así como a través de la ejecución de proyectos de desarrollo.
Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter)	Promoción del desarrollo regional y urbano, mediante la financiación y la asesoría en lo referente a diseño, ejecución y administración de proyectos o programas de inversión en construcción de equipamientos, infraestructura urbana, entre otros.
Superintendencia de Servicios Públicos	Vigila los sistemas de información y contabilidad que deben aplicar los prestadores de servicios públicos domiciliarios

*Nota: En temas de vivienda rural están también otras entidades financieras que manejan programas de créditos de vivienda, como el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) y la Caja Agraria.*

Fuente: elaboración propia

Como se ha visto, existe una amplia normativa y organización institucional en Colombia para promover el ordenamiento y desarrollo de las ciudades. El país

evoluciona en definiciones de políticas públicas; sin embargo, es necesario acercar más el ámbito de sus actuaciones y competencias. Se destaca en este sentido la desarticulación entre los Planes de Desarrollo nacionales, departamentales y municipales, explicados así:

En primer lugar, porque las realidades, en términos de tipos de proceso y de escala, son muy diferentes y obligan a que los planes de un ámbito tengan componentes propios no necesariamente compatibles con los de otro. En segundo lugar, porque en contextos de descentralización y de autonomía de las entidades territoriales, incluso en países unitarios, existen dinámicas políticas diferentes en uno y otro espacio, que pueden volver incompatibles ciertas metas programáticas. Finalmente, porque en muchos casos no existen mecanismos o instrumentos adecuados para garantizar la coherencia entre los planes de distintos niveles de gobierno.

Estas circunstancias plantean el alto grado de complejidad característico de los procesos de planeación cuando son mirados en su conjunto, pues las líneas de compatibilidad pueden tener el mismo peso que las de incompatibilidad. No obstante, las normas que rigen la planeación introducen, generalmente de manera indicativa, la sugerencia de que los planes nacionales, departamentales y municipales tengan puntos de conexión, lo que en no pocas ocasiones ocurre a través de la financiación de los programas y proyectos de desarrollo (Velásquez, 2010, p. 15).

### **3.3. PRINCIPALES POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFORMACIÓN URBANA**

En esta sección se presentan las políticas públicas nacionales específicamente relacionadas con la renovación urbana y el manejo de centros patrimoniales de las ciudades.

#### **3.3.1. Lineamientos hacia ciudades compactas y sostenibles**

El país ha contado con políticas sobre temas de desarrollo urbano, sobre todo las formuladas desde el CONPES, en las cuales progresivamente se ha planteado la necesidad de incidir en la construcción de ciudades compactas, densificadas y sostenibles. Es importante anotar que la gran mayoría de estos documentos han estado orientados al tema de vivienda y algunos otros que se han expedido para agua y

saneamiento básico. Además, varios de los compromisos adquiridos en estas políticas han logrado incidir en transformaciones urbanas importantes, como es el caso del transporte público masivo a través de Transmilenio en Bogotá y su equivalente en Medellín (única ciudad colombiana con metro y cable), Cali, Barranquilla y Bucaramanga.

Otros lineamientos se contemplan en el documento Visión Colombia 2019, que imparte direccionamientos a las ciudades colombianas en lo relacionado con la disminución del déficit de vivienda, espacios públicos adecuados, acceso a servicios públicos y sistemas apropiados de transporte público, aplicando para su logro un modelo de desarrollo urbano planificado (DNP, 2005).

### **3.3.2. El Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014**

El actual Plan Nacional de Desarrollo: “Prosperidad para todos 2010-2014”, se centra en tres ejes estratégicos: a) el buen gobierno para la prosperidad democrática, b) el desarrollo social integral y la igualdad de oportunidades para la población y c) el crecimiento económico sostenible. Para lograr los objetivos propuestos de lo que llama *ciudades amables*, se plantean distintas estrategias de desarrollo urbano hacia ciudades compactas y sostenibles, así como en materia de vivienda, transporte y agua, principalmente. Fija además la vivienda como una de las “locomotoras” del crecimiento y desarrollo del país, dándole así importancia de primer orden a este sector.

Dentro de los lineamientos y las acciones estratégicas del Plan<sup>1</sup>, se plantea la necesidad de formular programas y proyectos de renovación urbana, priorizando la generación de suelo para vivienda y promoviendo la articulación con los sistemas de movilidad y espacio público. Para ello, se hace énfasis en la necesidad de definir las condiciones de participación por parte de la nación, el fortalecimiento de la capacidad de estructuración financiera de las entidades territoriales, así como ajustes, agilidad normativa y

---

<sup>1</sup> Una de las metas más ambiciosas fue la construcción de 1.000.000 de viviendas durante el cuatrienio, de las cuales el 65% corresponden a Viviendas de Interés Social (VIS), 100.000 de las cuales se entregarían de manera gratuita a población más vulnerable del país. Ello, según los resultados del Informe al Congreso en el primer trimestre de 2014, llevaba un acumulado de viviendas iniciadas de 801.325. En materia de renovación urbana no se especifican metas; sin embargo, se menciona en dicho informe que se formularon programas y proyectos de renovación urbana con el fin de priorizar la generación de suelo para vivienda y lograr una articulación con los sistemas de movilidad y espacio público; asimismo el impulso a la Empresa Nacional de Renovación Urbana Virgilio Barco, y los avances en el Plan Maestro y compra de predios en el proyecto CAN.

desarrollo de nuevos instrumentos financieros y de gestión urbanística que incentiven la participación privada. Establece además que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio lidere el proyecto de renovación urbana integral para el Centro Administrativo Nacional (CAN) en Bogotá.

### **3.3.3. Las políticas de hábitat**

Para el desarrollo de esta investigación se considera necesario revisar las políticas de vivienda, espacio público y conservación de centros, teniendo en cuenta su incidencia en la transformación del centro de la ciudad.

### **3.3.4. Política de vivienda**

Las políticas habitacionales en Colombia han estado focalizadas principalmente en el acceso a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios. Aun así, con el tiempo han evolucionado, a partir de la Conferencia de Asentamientos Humanos Hábitat II, realizada en 1996, en que el concepto sistémico de hábitat integró, además del tema de vivienda, otros como la sostenibilidad ambiental, la seguridad ciudadana, el empleo, la conservación patrimonial y del espacio público, entre otros.

En lo relacionado con la vivienda, aunque el acceso a una vivienda digna constituye un derecho universal, el país sigue enfrentando un severo déficit cuantitativo y cualitativo. Plantea el DANE (2014) en este sentido: “Para vivienda y hogares en 2013 el 19,2% de los hogares urbanos presentaban déficit de vivienda, de los cuales 7,5% (772.517 hogares) correspondían a déficit cuantitativo y el 11,7% (1.201.618 hogares) a déficit cualitativo” (p. 209).

La institucionalidad para hacer frente a las necesidades habitacionales también ha respondido a distintas políticas para garantizar el acceso a la vivienda y a los servicios públicos. Para ello, en décadas pasadas se contó con instituciones que tuvieron gran preponderancia como el Banco Central Hipotecario (BCH) y posteriormente el Instituto de Crédito Territorial (ICT), así como modelos de financiación y herramientas financieras que transforman la política de vivienda, tales como las corporaciones de ahorro y vivienda, la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC) y las cajas de compensación familiar, entidades que se orientaron a la operación y administración de

los subsidios de vivienda. Salvo estas últimas, hoy día el sistema financiero y otras entidades y fondos del ramo se encargan de la oferta y financiación de la vivienda. El papel del Estado como promotor de la vivienda cambia y hasta 2011 se orienta hacia la regulación del mercado mediante la modalidad del subsidio a la demanda. Esto implicó que la población pobre quedara sujeta a la producción de vivienda a cargo de los promotores privados (Ceballos, 2006).

Otro cambio profundo en la política de vivienda lo impulsa la Ley 388 de 1997, con los POT, que establecen ciertas estrategias de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social y mejoramiento integral, su localización en suelos urbanos y de expansión urbana y los correspondientes instrumentos de gestión. En la tabla 5 se ilustran los distintos enfoques de las políticas de vivienda desde 1918 hasta el 2012.

**Tabla 5.** Resumen de la evolución de enfoque de las políticas de vivienda

Periodo	Concepto	Descripción
1918-1942	La concepción higienista	Dirigida al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad y salubridad de la población.
1942-1965	La concepción institucional	Dirigida a consolidar la intervención del Estado en la operación de la oferta y la demanda del mercado de vivienda.
1965-1972	Periodo de transición	Se formulan iniciativas de focalización y de implementación de subsidios. Este tema se refuerza con la creación del Fondo Nacional del Ahorro (FNA).
1971-1990	El periodo de corporaciones de ahorro y vivienda	Se inicia una fuerte intervención del sistema bancario y de los constructores privados.
1990-2012	La concepción del mercado y los subsidios a la demanda	Se plantea un nuevo modelo de gestión que le brinda al Estado mayores facultades para la regularización del mercado, de la oferta y la demanda y de los precios del suelo.

Fuente: elaboración propia a partir del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT, 2014)

En esta misma dirección se cuenta con un marco normativo complementario, que le otorga al Estado la facultad de exigir y gestionar proyectos de vivienda y una posibilidad real de control sobre los procesos de oferta y demanda, lo que le da un impulso al sector hábitat que no se había dado en las últimas décadas.

Por otra parte, el Plan de Desarrollo “Prosperidad para Todos” realiza un giro sustancial a la política de vivienda, centrada antes en incentivar la oferta en manos de los constructores, para ahora estimular la demanda, facilitando así a los compradores los medios para obtener una vivienda. Ello, aunado a la política de promover cien mil viviendas gratis, o de subsidio pleno, a población de escasos recursos en todo el país, a un amplio presupuesto y una gestión eficiente, llevó al gobierno a cumplir sus metas y reducir en 50% el déficit cuantitativo de vivienda.

### **3.3.3.1. Política de espacio público**

Durante los últimos veinte años, el Gobierno nacional ha realizado avances en la expedición de normas urbanísticas y la formulación de lineamientos de política urbana que han considerado el espacio público como un tema fundamental para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y para avanzar en la visión de ciudades incluyentes y sostenibles.

El cuerpo normativo recoge disposiciones sobre espacio público en la Ley 9 de 1989, de Reforma Urbana, que definió el espacio público y se incorporaron elementos primordiales en la concepción de las áreas públicas libres. Asimismo, la Constitución de 1991 obliga al Estado a velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, mientras que la Ley 388 de 1997 planteó acciones urbanísticas de competencia territorial por parte de municipios y distritos, fomentando la definición de espacios libres para parques y zonas verdes públicas, y la imposición de incluir en los POT actuaciones relacionadas con la localización y el dimensionamiento del espacio público a escala urbana o zonal, así como el señalamiento de las cesiones urbanísticas. Complementando las anteriores disposiciones, el Decreto 1538 de 2005 reglamenta la accesibilidad al espacio público, en especial a personas con movilidad reducida, y el Decreto 798 de 2010 lo hace sobre estándares urbanísticos básicos para el desarrollo de la vivienda, los equipamientos y los espacios públicos.

A pesar de que el manejo de espacio público cuenta con la normatividad necesaria para ser aplicada en los proyectos urbanos, existen vacíos reglamentarios y conceptuales y controversias judiciales que acentúan la debilidad institucional para abordar las problemáticas que sobre este tema presentan las ciudades colombianas. Por otra parte, la

falta de mecanismos de control y seguimiento no permite una adecuada regulación de la gestión pública en torno al espacio público.

Adicionalmente, las administraciones de las ciudades no cuentan con un inventario actualizado que sirva de soporte para demostrar la propiedad pública constitutiva del espacio público. La carencia de documentos que demuestren la propiedad predial dificulta las inversiones en estos bienes y retrasa las acciones previstas.

### **3.3.3.3. Lineamientos para una política de renovación urbana**

Los Planes de Renovación Urbana tienen sustento en la Ley 9 de 1989 y pueden definirse así:

Aquellos dirigidos a introducir modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de las construcciones, para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos, a fin de lograr, entre otros, el mejoramiento del nivel de vida de los moradores de las áreas de renovación, el aprovechamiento intensivo de la infraestructura establecida de servicios, la densificación racional de áreas para vivienda y servicios, la descongestión del tráfico urbano o la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales, todo con miras a una utilización más eficiente de los inmuebles urbanos y con mayor beneficio para la comunidad (MDE, 1989, p. 17) .

Posteriormente, la Ley 388 de 1997, que sigue siendo el referente en la actualidad, establece la obligación en los POT de reconocer la renovación urbana como uno de los tratamientos del suelo. Dado este limitado alcance, continúan los esfuerzos de algunas entidades del Estado para que se defina una política pública de renovación urbana:

Los programas y proyectos de renovación urbana constituyen motivo de utilidad pública e interés social. [...] Dicha consagración legal implica que los programas y proyectos de renovación urbana se establecen en beneficio general de la comunidad, entre otras razones porque a través de éstos se busca introducir modificaciones al uso de la tierra en sectores que han perdido funcionalidad y calidad habitacional, que presentan deterioro de sus actividades, y/o que presentan un aprovechamiento urbano muy bajo en relación con su potencial, promoviendo para tal efecto el mejoramiento y recualificación de la ciudad edificada (Ley 388 de 1997).

Los documentos CONPES 3305 de 2004 y 3583 de 2009, sobre política de desarrollo urbano, habilitación de suelo y oferta de vivienda, en el marco de un modelo de ciudades densificadas, establecen también como una de las estrategias el impulso a la renovación y redensificación urbana a través de procesos integrales que permitan atender la demanda de suelo para vivienda en zonas recuperadas y consolidadas al interior de la ciudad. Adicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 señala que es prioritario formular programas de renovación urbana, a través de los cuales se priorice la generación de suelo para vivienda, logrando su articulación con los sistemas de movilidad y espacio público. Además de estas políticas, se han formulado otros documentos como el CONPES 3658 de 2010, de recuperación de centros históricos, y el CONPES 3694 de 2011, sobre la estrategia institucional para la implementación del proyecto de renovación urbana CAN.

Asimismo, el Decreto 075 de 2013 define los tratamientos urbanísticos que permiten entender el ámbito y modalidades de la renovación urbana. Su mirada facilita la comprensión de las opciones locales de intervenir suelos con este tipo de instrumento:

**Tratamiento de Renovación Urbana.** Son las determinaciones del componente urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, que están encaminadas a recuperar y/o transformar las áreas ya desarrolladas de las ciudades, entre otros fines, para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos; promover el aprovechamiento intensivo de la infraestructura pública existente; impulsar la densificación racional de áreas para vivienda y otros usos, o garantizar la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales, todo con miras a una utilización más eficiente de los inmuebles urbanos y con mayor beneficio para la comunidad. Este tratamiento podrá desarrollarse mediante las modalidades de reactivación y redesarrollo.

**Tratamiento de Renovación Urbana Modalidad de Reactivación.** Corresponde a las zonas en las cuales se promueve el cambio de las estructuras construidas al interior de los predios con el fin de promover la redensificación de los sectores en que se ubican conservando la estructura o trazado de los bienes de uso público y estimulando la generación de nuevos elementos arquitectónicos y naturales de los bienes de propiedad privada tales como antejardines, fachadas, aislamientos, retrocesos y demás. Bajo esta modalidad se pueden cambiar, mantener, complementar y/o modificar los usos existentes con el fin de apoyar la redefinición del carácter del sector. Para esta modalidad, el Plan de Ordenamiento Territorial debe contener normas urbanísticas que permitan el desarrollo



individual de los predios mediante licencias de construcción sin que se requiera adelantar el trámite de plan parcial.

**Tratamiento de Renovación Urbana Modalidad de Redesarrollo.** Corresponde a las zonas en las que se requiere efectuar la sustitución de las estructuras urbanas y arquitectónicas mediante procesos de reurbanización que permitan generar nuevos espacios públicos y/o privados así como una nueva definición de la normatividad urbanísticas de usos y aprovechamientos. En esta modalidad, el Plan de Ordenamiento Territorial define las directrices generales y mediante los Planes Parciales se desarrollan y complementan las determinantes previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial. En este tratamiento se permite adelantar las actuaciones de urbanización con el fin de urbanizar nuevamente los predios (Decreto 075 de 2013).

Como se puede constatar, existe un importante marco normativo paradójicamente insuficiente para garantizar la necesaria articulación entre las políticas sociales, de hábitat, competitividad, movilidad y espacio público, en función de dar solución a problemas cruciales del desarrollo urbano. La revisión de estas políticas permite aproximarse a la comprensión de su importancia en el contexto colombiano y su incidencia en la transformación urbana.

A propósito de la renovación urbana, la ausencia de una política explícita y de mecanismos claros de implementación contrasta con las necesidades de la generación de vivienda, espacio público e intervención de zonas deterioradas. De la misma manera, se observa la falta de mecanismos coherentes claros que incidan en aspectos centrales como la formalización de la propiedad, la inclusión de la población residente en estos proyectos y la mitigación del desplazamiento de los ocupantes de su lugar de residencia.

### **3.3.5. La política de centros de la ciudad**

Específicamente, el país no ha contado con una política de centros de las ciudades y sus orientaciones han estado limitadas a los centros históricos y patrimoniales. Sin embargo, en el CONPES 3305 de 2004 se incluyen algunas consideraciones de contexto sobre el centro relacionadas con el cambio de uso o la sustitución de antiguas viviendas por construcciones en altura, mencionadas a propósito de la identificación de problemáticas del crecimiento discontinuo y expansión, y de procesos de “renovación espontánea” predio a predio en las grandes ciudades:

Por una parte se generaron vacíos muy importantes en las zonas centrales que no tenían demanda para la localización de otras actividades y empezaron a ser llenados con actividades residuales o marginales; algunas zonas se abandonaron o deterioraron lentamente, en forma progresiva y cada vez más fuerte. [...] Este proceso de abandono de las áreas centrales y renovación y re-habilitación espontánea de las antiguas zonas residenciales de estratos medios y altos, terminó produciendo graves desequilibrios en el territorio de la ciudad, con consecuencias graves sobre los niveles de calidad de vida, productividad y sostenibilidad de las ciudades (CONPES, 2004, p. 7).

Como resultado de lo anterior, se fijan las bases de lo que serían la renovación y redensificación urbana, como instrumentos estratégicos para la gestión público privada de la ciudad y su centro. Así, este último al menos figuraría como la zona de mayor interés en la apuesta gubernamental. Con todo y los lineamientos, los mecanismos para hacer posible las transformaciones quedaron enunciados, y en cierta medida los municipios no se adecuaron a la estrategia; por tanto, aunque hay logros en algunas ciudades, no se han obtenido los resultados esperados. Aun así, los objetivos de política sobre densificación urbana serían años más tarde el soporte en Bogotá de la política y el modelo de ciudad sobre su desarrollo y el del centro:

De esta forma son deseables ciudades densificadas, en la medida en que esta configuración estimula la concentración de actividades, disminuye los desplazamientos entre las áreas residenciales y los servicios urbanos y el empleo, favorece la reutilización de infraestructuras y estructuras existentes, promueve la utilización del transporte público y otros medios alternativos, reduce la presión sobre el poco suelo urbanizable y evita el sacrificio de áreas de conservación (CONPES, 2004, p. 13).

### **3.3.6. Protección de centros históricos y patrimonio**

La protección de monumentos tuvo su origen en la Constitución Política de 1886 hasta mediados del siglo XX, y con la Ley 163 de 1959, la cual avanza conceptualmente hacia la protección y conservación del patrimonio histórico y cultural. Adicionalmente, la Ley de Reforma Urbana de 1989 establece la conservación y protección del patrimonio como un programa prioritario en el ámbito de la política urbana y como preocupación del gobierno frente a la planeación municipal. Como lo señala Cortés (2011), la discusión sobre el enfoque sigue hoy todavía vigente:

La introducción de la noción de conservación en la práctica del urbanismo ha hecho evidente el enfrentamiento entre dos propuestas alternativas para la ciudad: aquella —derivada de las normas culturales— que la entiende como un lugar donde se ha localizado una importante cantidad de edificios con valor patrimonial, dignos de ser protegidos y conservados a cualquier precio; y aquella otra —derivada de las normas urbanísticas— que la entiende como el lugar idóneo para el desarrollo de la sociedad contemporánea y que quiere por lo tanto adecuarla (principalmente adecuando su centro) a sus necesidades (Cortés, 2011, p. 40).

La Constitución Política de 1991 considera la protección del patrimonio enunciando principios sobre su uso y manejo:

El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La Ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

Las responsabilidades son expuestas también en la Ley General 397 de 1997, que crea el Ministerio de Cultura y reglamenta el Consejo de Monumentos Nacionales, a la vez que define el compromiso del Estado para valorar, proteger y difundir el patrimonio cultural de la nación. Además, el Régimen del Patrimonio Cultural de la Nación, expuesto en la Ley 1185 de 2008 (o Ley de Patrimonio), determina los mecanismos de especial protección, salvaguardia, sostenibilidad, divulgación y estímulo para los bienes muebles e inmuebles de Bienes de Interés Cultural (BIC), considerados como muebles del patrimonio arqueológico, monumentos, áreas de conservación histórica, arqueológica o arquitectónica, o conjuntos históricos. Establece además un poderoso instrumento de gestión y planeación para los BIC: el Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP), el cual regula las condiciones de su administración y fija un nivel permitido de intervención, inclusive en su área de influencia.

Asimismo, el Ministerio de Cultura ha adelantado un proceso de reglamentación de la Ley General de Cultura con el objeto de facilitar la aplicación de las normas con relación a la protección de bienes pertenecientes a diversas épocas históricas y definir aspectos relacionados con el adecuado manejo de los bienes muebles e inmuebles,

particularmente el inventario y el registro del patrimonio, la definición de categorías, los estímulos hacia la protección del patrimonio, las competencias para la declaratoria, el manejo y la protección de bienes de interés cultural, así como la exportación temporal de bienes muebles pertenecientes al patrimonio de la nación.

Por otra parte, y a pesar de los esfuerzos legislativos en esta materia, la acción del Estado frente a los centros históricos ha estado enmarcada en una visión más económica, enfocada más hacia la demanda del sector turístico que a la restauración, rehabilitación o renovación de los centros históricos del país. Los requerimientos de estos centros han tenido poca atención por parte de los gobiernos, y no ha existido una inversión pública planificada, por lo que estos y sus áreas de influencia han sufrido un progresivo deterioro.

### **3.3.7. Limitaciones de las políticas urbanas nacionales**

Tal vez la mayor limitante de las políticas urbanas nacionales, y también de las locales, tiene que ver con la definición del modelo de ciudad y la forma en que este se gestiona. No es suficiente el enunciado de una ciudad densa y compacta que, como se pudo observar, es un objetivo de política, sino que se requiere claridad y visión compartida de los fines y los medios y de lo que se espera de una ciudad en su complejidad. Este modelo de ciudad aún está por constituirse en Colombia, y la política no ha logrado articular y poner en operación este propósito.

Una limitante de política es que no todas las ciudades del país actúan coherentemente con una política de densificación planificada y de control a la expansión. El margen de acción del nivel nacional es casi nulo, en la medida de las autonomías municipales sobre la gestión del suelo. Un ejemplo es el freno, al menos formal, del crecimiento de Bogotá como “mancha de aceite” gracias a un cambio progresivo y más consciente de la ciudad, mientras muchos municipios limítrofes han sido laxos y han permitido cambios de uso en la sabana, pasando de tierras agrícolas en favor de proyectos inmobiliarios de comercio o residenciales que están afectando la sostenibilidad ambiental, la producción de alimentos y las condiciones socioeconómicas de la región. En esto ni la región a través de los departamentos ni la nación tienen jurisdicción, aunque ello no es limitante para no acceder a otros mecanismos de articulación y gestión.

Más que limitante de las políticas nacionales, un problema persistente y de gran importancia está relacionado con la desarticulación entre Estado y las entidades territoriales y los mecanismos de planificación regional e intraurbana. Las iniciativas nacionales no se han centrado necesariamente en el tema urbano y responden en muchas ocasiones a temas de interés de la nación, mas no de los municipios. Sobre esta incompatibilidad señala Medellín (2002):

En los hechos, las autoridades nacionales formulan planes y programas que no responden a las necesidades territoriales ni a las disponibilidades financieras y operativas de las entidades ejecutoras; imponen políticas que fragmentan y entran la acción estatal; toman medidas administrativas que obstaculizan las iniciativas de los territorios y confunden los rumbos de la acción privada (Medellín, 2002, p. 102).

Las políticas nacionales también han limitado las políticas urbanas territoriales. Los recursos necesarios para hacer frente a proyectos de envergadura solo son posibles con empréstitos con garantía de la nación, o con fondos importantes del presupuesto nacional. Asimismo, existe una dependencia normativa del Distrito y demás entes territoriales de la nación en temas como el régimen tarifario de servicios públicos o de tarifas y rutas de transporte, que restringe intervenciones del orden municipal o local.

Los recursos también son una manera de manejar ese ámbito de las relaciones entre la nación y los municipios. En cuanto al Distrito Capital, la financiación del transporte masivo (como el metro, el tren de cercanías y otras formas) corresponde en una parte considerable a la nación: la decisión queda en buena medida en sus manos, y su viabilidad es un asunto político, no solo de recursos. Un caso por resaltar es el proyecto del metro de Bogotá, cuyas decisiones cambian constantemente entre gobiernos.

Otra dificultad en el tema de política pública urbana está relacionada con la incoherencia entre los supuestos de las políticas, e incluso las normas y su ejecución. Aunque en los últimos años los gobiernos han avanzado en cerrar esta brecha, aún es muy tímido el ejercicio de la función pública del urbanismo y la concreción de la función social de los proyectos de desarrollo urbano. Por otra parte, los marcos normativos se contraponen muchas veces entre el nivel nacional y el territorial, lo cual

se evidencia, por ejemplo, en la reglamentación del Gobierno central en temas como la minería urbana. Mientras el POT del 2013 de Bogotá contempla la prohibición, el Gobierno nacional emite una norma que restringe las competencias locales.

En materia de ordenamiento territorial también es evidente que se desconocen decisiones municipales por parte de la nación<sup>2</sup>. En el caso de Bogotá, los puntos encuentro y de necesaria articulación entre la nación y el distrito se encuentran principalmente alrededor de tres temas estratégicos: a) el de vivienda<sup>3</sup>; b) el de movilidad, que incluye la financiación de proyectos tales como el metro y c) el de patrimonio y de intervenciones en el Centro Histórico.

Sobre los POT, el mismo CONPES 3305 del 2004 enuncia una serie de dificultades que 10 años después siguen vigentes en gran parte de los municipios y ciudades colombianas. Algunos de estos puntos tienen que ver con la débil aplicación de los instrumentos de gestión y financiación previstos por la Ley 388 de 1997. De hecho, hoy día la mayoría no ha formulado ni implementado el mecanismo de plusvalías derivadas de la acción urbanística del Estado<sup>4</sup> que debe pasarse preferentemente como iniciativa de la administración pública a los concejos municipales, siendo este instrumento una importante fuente de recaudo con objetivos de equidad social y redistribución.

En el momento de la evaluación mencionada, la mayoría de municipios no presentaba una correspondencia entre los Planes de Desarrollo y los POT, y no contaban con una función planificadora de largo plazo. Sigue siendo constante que muchos municipios pequeños copian los modelos de otros y se limitan a cumplir una formalidad. Lo cierto es que en las grandes ciudades y las intermedias, los POT son cada vez más objeto de interés ciudadano y de política, y por tanto hay mayor preocupación y esfuerzo por parte de las administraciones locales y los actores que participan en el proceso.

---

<sup>2</sup> Decreto 2201 de 2003, sobre ejecución de proyectos, obras o actividades de utilidad pública; Decreto 097 de 2006, que reglamenta la expedición de licencias urbanísticas en suelo rural; Decreto 4065 de 2008, que adopta reglamentaciones sobre planes parciales de desarrollo; y Decreto 4260 de 2007, que reglamenta los macroproyectos de interés social nacional.

<sup>3</sup> En el caso de la Política Nacional y Distrital de vivienda de interés social y prioritario, se vislumbra la desarticulación y el conflicto de competencias entre las instituciones de los dos niveles.

<sup>4</sup> Participación pública en los incrementos del valor del suelo derivados de las acciones administrativas.

Las políticas de vivienda también son otro frente complejo en el marco de las políticas urbanas. Cuando hay inversiones directas desde el Gobierno nacional, se requiere el suelo habilitado para la construcción de viviendas; esto ocurre en particular para la vivienda de interés social y no siempre coinciden las voluntades o los recursos que hagan posibles estas intervenciones. La llamada *vivienda gratis* del actual gobierno resulta un choque de intereses entre la Administración nacional y la de Bogotá que no coinciden en estándares habitacionales ni objetivos.

Otras temáticas de gran importancia en el desarrollo urbano son las de espacio público y renovación urbana, que aunque cuentan con referentes normativos, aun es lento su desarrollo; la falta de una política nacional sobre centros de las ciudades y de renovación urbana, también explican esos procesos de incertidumbre que se agudizan con los cambios de gobierno y de políticas.

La institucionalidad de los centros históricos es tal vez una de las más desarrolladas; aun así, la gestión pública y la coordinación entre el nivel nacional y local es muy débil, lo cual acarrea graves riesgos en cuanto a la preservación y conservación del patrimonio histórico y cultural. El manejo y la reglamentación de los inmuebles patrimoniales del nivel nacional localizados en las ciudades también es tema de discusión. La reglamentación nacional implica el condicionamiento de intervenciones municipales, como es el caso de la restricción a la construcción de inmuebles en determinada altura, o la inclusión o exclusión de bienes inmuebles considerados patrimonio histórico o cultural de ese nivel, y problemas asociados al mantenimiento de estos.

Como se puede concluir de este capítulo, el país continúa la transición hacia una sólida planificación y coordinación de los instrumentos de ordenamiento que permitan una política pública urbana acorde con la descentralización y los retos de la modernización de sus ciudades. La importancia de estos mecanismos, como los Planes de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial, es central en la comprensión de los fenómenos urbanos y en los márgenes de acción público-privados. La articulación entre los niveles escalares de la planificación es una garantía de la gestión pública y del desarrollo urbano de estas ciudades.

## **IV. CONFIGURACIÓN DEL CENTRO DE BOGOTÁ**



## **IV. CONFIGURACIÓN DEL CENTRO DE BOGOTÁ**

En la primera parte de este capítulo se trata el contexto de Bogotá, su régimen y organización político-administrativa, para ubicar el escenario del centro en la ciudad. En la segunda parte se aborda la delimitación espacial del centro y, de manera amplia, su caracterización, proceso de formación e historia; aspectos que permiten apreciar el ámbito de intervención de la política pública y la importancia estratégica de esta zona de la ciudad.

### **4.1. EL CONTEXTO DE LA CIUDAD**

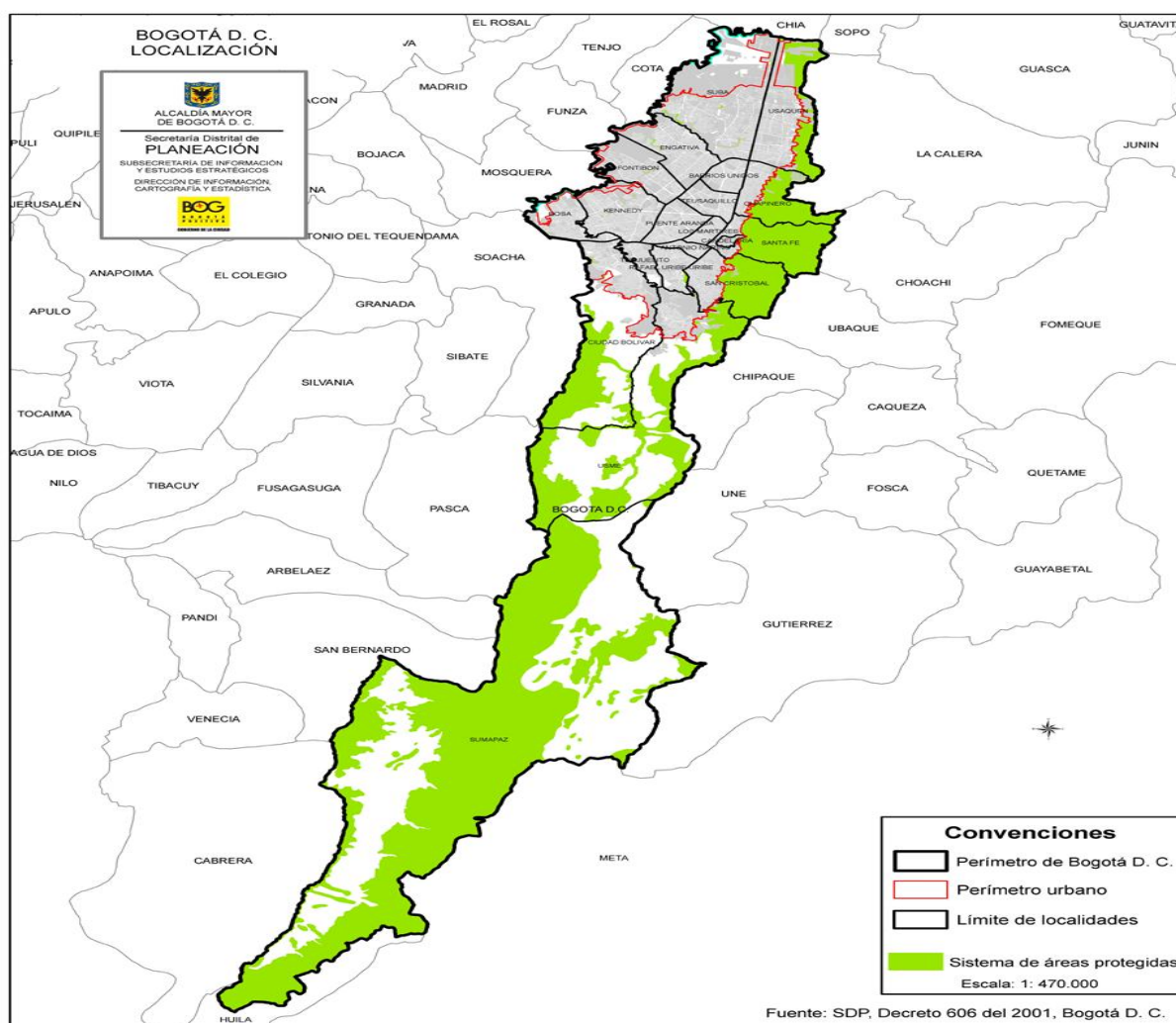
Una breve caracterización de Bogotá, en el marco de una amplia distribución territorial, permite comprender su posición en el país, el crecimiento interno de la ciudad y el de su centro. Bogotá, capital de la República de Colombia, denominada por muchos años Santafé de Bogotá, adquiere desde el 2000 el nombre oficial de Bogotá Distrito Capital. Se encuentra localizada en el centro del país, a 2.600 m.s.n.m., en una sabana de la cordillera Oriental de los Andes.

A pesar de su distancia de los puertos marítimos, su actividad económica y concentración poblacional supera al resto de ciudades colombianas. Contribuye con cerca del 21% del producto interno bruto (PIB) nacional y cuenta con aproximadamente ocho millones de habitantes procedentes de todas las regiones del país. Además, es centro estratégico de tránsito de pasajeros y de carga para América Latina y el mundo. La mayoría de las principales instituciones públicas y privadas tienen sus sedes en Bogotá.

#### **4.1.1. Situación geográfica y ambiental de Bogotá**

La ciudad, fundada en el corazón de la sabana de Bogotá, está bordeada por una cadena montañosa de la cordillera Oriental de los Andes. El mapa 1 muestra la delimitación del perímetro del área urbana de la ciudad y su sistema de áreas protegidas.

**Mapa 1.** Delimitación perímetro de área urbana y sistema de áreas protegidas



Fuente: Decreto 606 del 2001

El Distrito Capital tiene una superficie de  $1.732 \text{ km}^2$  (173.200 ha), divididos en un área rural de 122.256.000 ha, un área urbana de 38.430.000 ha y un suelo en expansión 2.974 ha. Esto indica que un 81% de la superficie es zona rural, donde se encuentran los ecosistemas de bosque alto andino, subpáramo y páramo (SDH, 2012).

Los cerros definen el límite oriental y conforman un corredor ecológico que se consolida en el Sumapaz-Chingaza, base del sistema hídrico de la ciudad. El río Bogotá, que en tiempos pasados fue imponente y hoy es uno de los más contaminados del país, determina el límite occidental. Al norte, la ciudad limita con los municipios de Chía y Sopó, con los cuales ya se encuentra en conurbación; y al sur limita con el páramo de

Sumapaz. Un conjunto de humedales cubren algunos sectores de la sabana, en tanto otros hacia el interior de la ciudad han desaparecido por los efectos de una urbanización irresponsable y no planificada.

Entre 1900 y 2001, el área urbana de Bogotá se multiplicó al incrementarse de 326 a 34.112 ha. En ese mismo periodo, la población aumentó de 100.000 a 7.056.219 habitantes. El crecimiento físico de la ciudad desbordó todas las previsiones de los planificadores y técnicos, como se refleja en la tabla 6.

**Tabla 6.** Crecimiento del área urbana desde comienzo del siglo XX

<b>Evolución del área urbana desarrollada en hectáreas</b>	
<b>Año</b>	<b>Área urbana (ha)</b>
1900	326
1938	2.514
1958	8.084
1964	7.915
1973	13.985
1985	24.046
1996	29.308
1999	30.401

Fuente: Instituto de Estudios Urbanos (s. f.).

La región, en particular la sabana, provee de alimentos, agua y soportes ambientales a la capital, con lo cual garantiza en buena medida su seguridad y sostenibilidad. Bogotá, a su vez, presta servicios fundamentales a su vecindario en términos de transporte, apoyo de servicios sociales, recepción y atención de población migrante y desplazada, entre otros. La dinámica de la capital, los municipios vecinos y del resto del territorio cercano es incuestionable.

#### 4.1.2. Organización político-administrativa de Bogotá

La Constitución Política de 1991 otorga un régimen especial a los distritos, y a sus autoridades les concede unas facultades diferentes a las del resto de entidades territoriales (municipios y departamentos); en ese contexto, Bogotá está definida como Distrito Capital.

El Alcalde mayor es el jefe de gobierno y de la administración distrital, elegido democrática y popularmente desde 1991 por un periodo de cuatro años. El Concejo Distrital posee atribuciones legislativas del orden distrital y es el encargado de ejercer el control político sobre la administración de la ciudad; se compone de 45 Concejales elegidos democráticamente por el mismo periodo del Alcalde.

Como se muestra en la tabla 7, la ciudad está distribuida en 20 localidades que conforman alrededor de 5.145 barrios, cada una con un Alcalde Local, que a través de un sistema previo meritocrático es nombrado por el Alcalde Mayor, quien los dirige y supervisa. Ellos tienen bajo su responsabilidad la coordinación administrativa del Gobierno distrital en la localidad. Cada alcaldía tiene a su vez una Junta Administradora Local (JAL), de la cual forman parte los Ediles, elegidos también mediante voto popular, que se encargan del seguimiento a las inversiones, la supervisión y el seguimiento de los planes y programas y del control político sobre la administración de la localidad.

**Tabla 7.** Las localidades del Distrito Capital

LOCALIDADES DEL DISTRITO CAPITAL			
Usaquén Chapinero Santa Fe San Cristóbal Usme	Tunjuelito Bosa Kennedy Fontibón Engativá	Suba Barrios Unidos Teusaquillo Los Mártires Antonio Nariño	Puente Aranda La Candelaria Rafael Uribe Uribe Ciudad Bolívar Sumapaz

Fuente: elaboración propia

Las localidades también se dividen en Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ), figura urbanística utilizada según el Plan de Ordenamiento Territorio (POT) para definir y precisar el planeamiento del suelo urbano sobre zonas homogéneas compuestas por

unidades territoriales, determinadas por conjuntos de barrios o sectores, ya que el tamaño de las localidades es muy grande y sus condiciones muy distintas, lo que dificulta reconocerlas como unidades básicas de planeación.

Con base en la caracterización de diversas variables, se identificaron 112 UPZ, las cuales a su vez se tipificaron en ocho grupos de acuerdo con sus condiciones predominantes. A partir de su expedición se han venido reglamentando tras largos procesos de análisis técnicos y de participación de la ciudadana. La modificación actual del POT 2013 propuso la eliminación de esta figura, aunque este cambio no ha tenido mayores efectos, en la medida en que el POT fue suspendido recientemente por la Corte Constitucional (2013).

En el contexto regional, Bogotá ejerce un importante papel en su entorno metropolitano. Además de haber anexado en 1954 municipios vecinos de Cundinamarca, como Bosa, Fontibón, Engativá, Usme, Suba, Usaquén y parte de Sumapaz, convertidas en localidades de la ciudad, ejerce una fuerte dinámica con los municipios aledaños. Su mayor interacción la tiene con el departamento de Cundinamarca, seguida de los de Boyacá, Meta y Tolima. Iniciativas como la Región Capital, el Área Metropolitana de la Sabana, el Área Metropolitana entre Bogotá y Soacha han sido objeto de intensas negociaciones entre las autoridades regionales, municipales y el Gobierno nacional, pero consolidados como acuerdos fallidos desde el punto de vista normativo<sup>5</sup>. Aun así, la constitución reciente de la Región Administrativa de Planificación (RAPE) entre varios departamentos y Bogotá se constituye en un importante esfuerzo de articulación. A otros niveles municipales y territoriales, la capital mantiene una estrecha relación de trabajo mediante convenios entre las partes sobre agendas específicas.

#### **4.1.3. Aspectos sociodemográficos de Bogotá**

Antes de la década del cincuenta, Bogotá experimentaba un crecimiento poblacional moderado y muy similar al del resto de las ciudades del país. A partir de allí se

---

<sup>5</sup> Se adelanta en la actualidad un proceso de constitución de la Región Administrativa de Planificación (RAPE), entre Bogotá y estos cuatro departamentos, en desarrollo de la Ley de Ordenamiento Territorial de 2012, para la coordinación de este territorio y para orientar al desarrollo regional, la inversión y la competitividad. Recientemente fue negada por la Corte la constitución del Área Metropolitana de Bogotá y Soacha, uno de los municipios contiguos y de mayor conurbación con la capital; las razones aducían la necesidad de crear una ley específica para adelantar un ordenamiento jurídico especial.

incrementa de manera acelerada su población, entre otras razones por las condiciones que ofrece en términos de empleo y oportunidades de vida, así como por otros motivos ligados a la inseguridad en las zonas rurales y a los distintos conflictos sociales existentes en el país. Entre 1950 y 1968, la tasa de crecimiento pasa de 5,5% a 6,9%; para la década del ochenta, la ciudad había cambiado notablemente, de menos de un millón de habitantes en 1951 (831.800 habitantes) a cerca de tres millones (2.796.200) en 1973.

Según los datos del último censo general de población realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en el 2005 Colombia contaba con 42.888.594 habitantes, de los cuales el 15,94% estaban localizados en Bogotá, con un total de 6.840.116 habitantes. Se estimaba, según datos del crecimiento medio poblacional, que la población censal para el 2012 sería de 8.971.345 habitantes, como está referido en la tabla 8.

**Tabla 8.** Población de Bogotá, 1985-2005

<b>Año</b>	<b>Población</b>		
	<b>Total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
<b>1985</b>	4,225,649	1,999,538	2,226,111
<b>1990</b>	4,947,890	2,351,993	2,595,897
<b>1995</b>	5,699,655	2,717,697	2,981,958
<b>2000</b>	6,302,881	3,016,761	3,286,120
<b>2005</b>	6,840,116	3,285,708	3,554,408

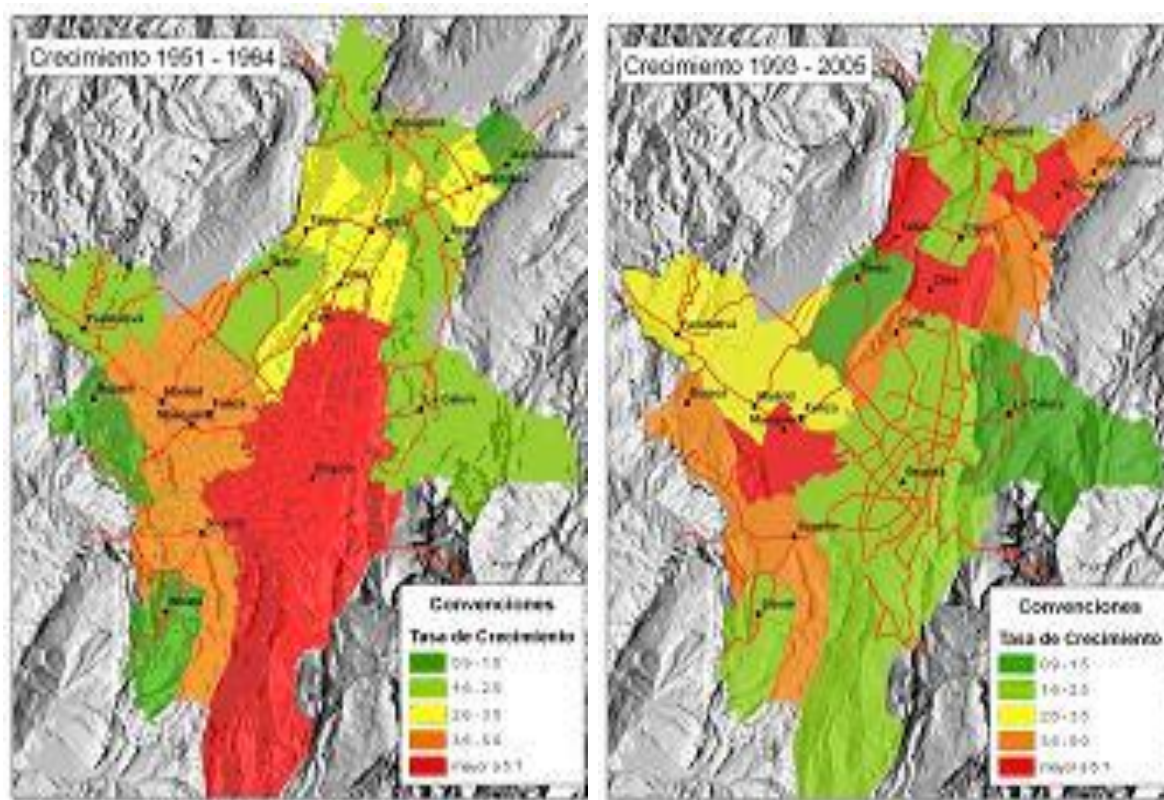
Fuente: Censo DANE (2005)

Se observa igualmente que la población de Bogotá y la región ha venido creciendo más rápidamente que la del resto del país, registrando tasas por encima del 2% durante la última década, lo cual se explica en gran parte por las altas tasas de migración. A pesar de ello, desde hace poco, los municipios vecinos crecen mucho más que la capital. En particular se destaca que el conjunto de 20 municipios alrededor de Bogotá muestran una dinámica poblacional mucho mayor que algunas localidades de la ciudad (mapa 2):

El proceso de migración trasciende los límites Distritales, entre 1951 y 1964 Bogotá presentaba la tasa más alta de municipios circunvecinos, la cual ascendió a 6.00% anual,

mientras que los municipios vecinos presentaban un crecimiento inferior como Funza con el 4.66%, el municipio de Madrid con el 4.51%, el municipio de Soacha con el 3.81% y el municipio de Mosquera con el 3.74% (Secretaría Distrital de Planeación [SDP], 2009).

**Mapa 2. Crecimiento de la ciudad 1951-2006**



Fuente: SDP (2009): "Población y desarrollo urbano" (boletín 23)

Por otra parte, entre 1993 y 2005 la tendencia se invierte: la tasa de crecimiento anual de Bogotá representa el 1,95%, mientras que la de los municipios de la sabana es sustancialmente superior: Mosquera, 8,07%; Tocancipá, 5,34%; Tabio, 5,54%; Chía, 5,27%; y Soacha, 3,86% (SDP, 2009). Este proceso es uno de los argumentos que sustenta la necesidad de pensar la ciudad más allá de los límites formales establecidos y concebirla en términos metropolitanos o regionales.

A nivel interno, la ciudad presenta unas fuertes disparidades. Según la evaluación de la SDP (2009), con respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mientras que las localidades del norte presentan el desarrollo humano más alto, como en Chapinero, Usaquén y Teusaquillo, otras como Ciudad Bolívar, Usme, San Cristóbal, Santa Fe y Bosa tienen una población

entre el 50% y el 70% con alguna privación, lo que corresponde al promedio de los países del mundo donde el desarrollo humano es bajo. Ello refleja las grandes desigualdades de la capital, pues las primeras tres representan el 10,68% de los habitantes de la ciudad y las cinco últimas representan el 29,08% de la población total de Bogotá.

La cobertura de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y energía está cubierta casi en su totalidad en los barrios formales. El Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (Sisbén) y la educación gratuita primaria y secundaria han incidido en indicadores de progreso de la ciudad. No obstante, los niveles óptimos en materia de acceso, calidad y otros derechos fundamentales quedan grandes retos por cumplir.

La ciudad se encuentra segmentada. El sur está ocupado por población de más bajos ingresos y el norte por la de mayores ingresos. La estratificación socioeconómica va del estrato 1 al 6, siendo 6 el más alto según los niveles de ingreso de la población. Según la SDP (2013), el 85,9% de las familias bogotanas vive en los estratos 1, 2 y 3, el 4,4% en el 4 y el 9,6% en los estratos 5 y 6. Esta estratificación está actualmente en discusión por la forma en que contribuye a la estigmatización social y, además, por el mismo método de definición, basado principalmente en la vivienda y no en los ingresos de las familias, contrario a lo que sucede en otros lugares del mundo. En cuanto a la distribución del ingreso para el 2012, el coeficiente de Gini en Bogotá fue de 0,497. Para esa fecha, el 11,6% de población de la ciudad estaba por debajo de la línea de pobreza (SDP, 2013), como lo ilustra la tabla 9.

**Tabla 9.** Incidencia de la pobreza y coeficiente de Gini, Bogotá, 2010-2012

<b>Indicador</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Pobreza	15,5	13,1	11,6
Pobreza extrema	2,6	2,0	2,0
Coeficiente de Gini	0,526	0,522	0,497

Fuente: SDP (2013), Objetivos de Desarrollo del Milenio



#### 4.1.4. Algunos aspectos económicos

La estructura económica de Bogotá corresponde a una ciudad primada. Además de ser el primer centro urbano del país, posee una economía diversificada que representa un 24,4%, la mayor participación del PIB en la economía nacional. Los sectores que en la actualidad tienen mayor participación son: 33,2% en establecimientos financieros y actividades inmobiliarias; le siguen en importancia el comercio, los restaurantes y los hoteles, con un 15,1%; el transporte, con 8,1%; y la construcción, con 4,1% (Secretaría de Desarrollo Económico [SDDE], 2014).

Las finanzas públicas de la ciudad se han venido fortaleciendo en los últimos años en forma sustancial, debido a un manejo fiscal, una política de endeudamiento disciplinado y una alta tributación que han permitido mayor capacidad financiera. Además, el Distrito se financia principalmente con recursos propios y cerca de un 20% con transferencias del Gobierno central.

La región económica Bogotá y Cundinamarca es la más importante de Colombia, pues además de generar cerca del 31% de la producción nacional, concentra casi el 40% de las transacciones de comercio exterior de mercancías del país. Bogotá se ha constituido en una ciudad estratégica dentro del comercio exterior colombiano, por cuanto es el principal vínculo del país con el mundo, al ser el principal puerto de embarque y tráfico aéreo de la región y nodo financiero nacional (SDP, 2009). Bogotá es el principal centro industrial del país; allí está el 95% de sus establecimientos destinados a las microempresas (tabla 10).

**Tabla 10.** Número de empresas en Bogotá según tamaño y clasificación CIIU

<b>Tamaño (2011)</b>	<b>Total</b>	<b>Participación (%)</b>
Microempresas	132.445	95,4
Pequeñas	5.247	3,78
Medianas	541	0,39
Grandes	79	0,06
Sin clasificar	516	0,37
<b>Total</b>	<b>138.828</b>	<b>100</b>

Fuente: base de datos la Cámara de Comercio de Bogotá (2012)

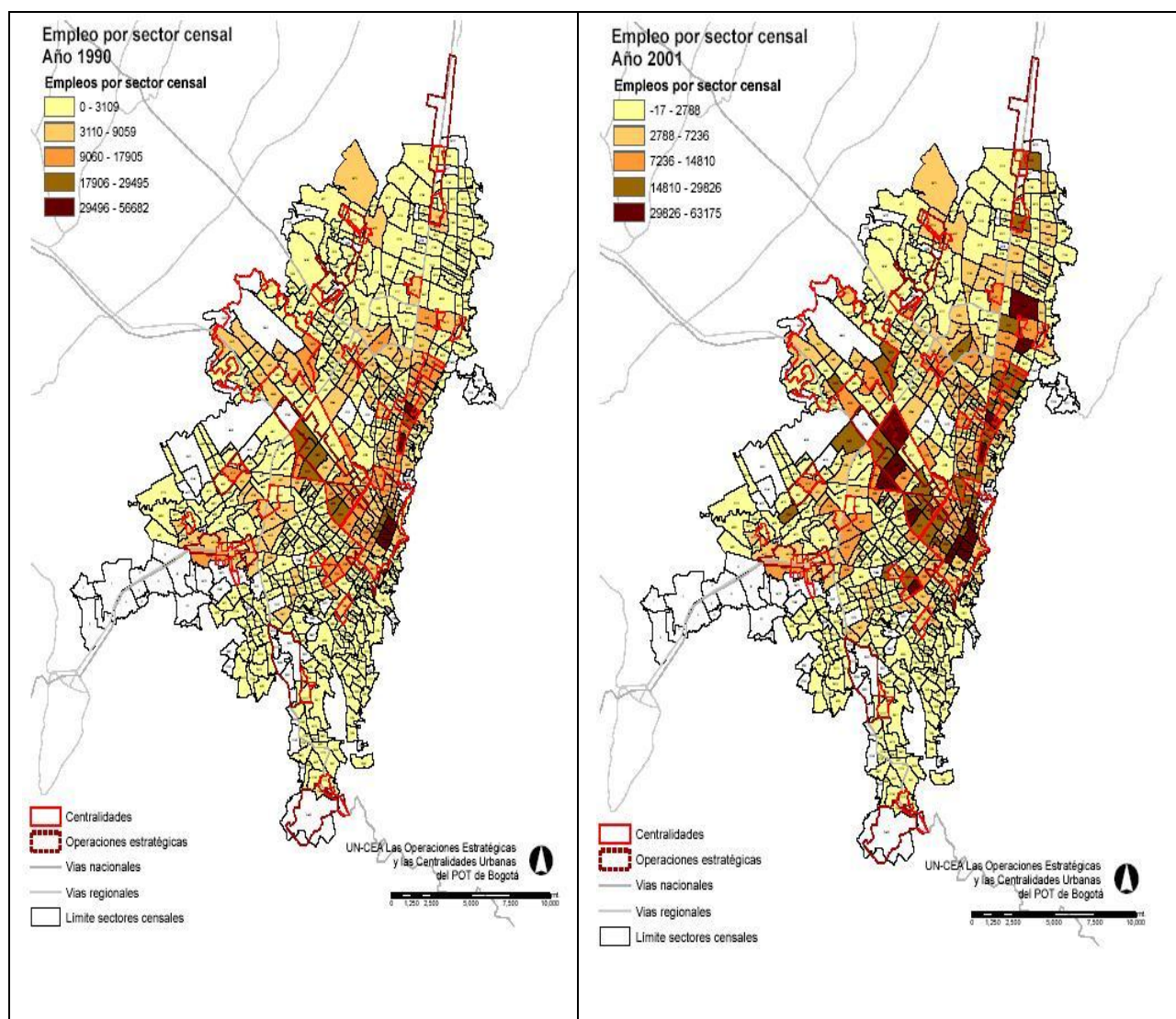
La escasez del suelo urbano es otra característica en la ciudad: el crecimiento acelerado de esta y la ausencia de una planificación adecuada durante años incidió en la expansión, discontinuidad urbanística y localización de vacíos en su interior; a ello contribuyó el fenómeno de construcciones de baja densidad en gran parte de la ciudad, sin la debida localización de servicios próximos a los lugares de residencia. En la actualidad, la ciudad cuenta con 1.647 ha, frente a sus necesidades de cerca de 4.624 ha, que demandará entre el 2010 y el 2021 para atender tanto las previsiones de viviendas cercanas a 3.194 ha de suelo, como para la construcción de destinos no habitacionales de aproximadamente 1.431 ha (Higuera, 2012). Este hecho implica una revisión de los mecanismos de gestión urbana para densificar ciertas zonas con alto potencial para ello. De hecho, la ciudad cuenta con 2.254 ha de renovación urbana, de las cuales corresponden al Centro Internacional-Centro Histórico 552,5 ha (SDP, 2013).

Es importante anotar que la ciudad se configuró durante mucho tiempo a través de un desarrollo informal, sin una verdadera planeación urbanística. Según Metrovivienda (2006), el peso de la ilegalidad representaba en 2007 el 33,5% del total de área para vivienda urbanizada, lo que significa la incorporación de 190 ha anuales sin servicios, espacio público y equipamientos que más adelante tendría que proporcionar la ciudad. El 24% del territorio de Bogotá está compuesto por construcciones informales, aunque en la actualidad no sean ilegales; allí vive cerca del 44% de la población, aproximadamente 3 millones de personas (SDH, 2013).

En cuanto a la localización del empleo, algunos datos de la SDP del 2009 muestran que en el periodo 1990-2001 este presenta una mayor expansión hacia el norte del Centro Tradicional, además de un núcleo de concentración entre la avenida 68 y la avenida Boyacá en el sector de Ciudad Salitre (mapa 3):

Los resultados sobre el Centro Tradicional son contundentes, allí se concentra el mayor volumen de empleo. Un segundo hecho relevante es el proceso de llenado del centro expandido y el fortalecimiento del eje comprendido entre la calle 26 y la 13 (SDP, 2009, p. 54).

**Mapa 3. Localización del empleo en Bogotá**



Fuente: SDP (2009), Diagnóstico para la formulación del POT, documentos de trabajo

Por otra parte, la tasa de ocupación de Bogotá fue del 65,6% en 2013, donde el comercio, los hoteles y los restaurantes representaron el 29% de dicha ocupación; los servicios comunales, sociales y personales, el 22,8%; la industria manufacturera, el 16%; las actividades inmobiliarias, el 13,5%; el transporte, el 9,2%; la construcción, el 5,3%; y la intermediación financiera, el 2,9%. La tasa de informalidad laboral es de 43,9% (SDDE, 2014).

Por otro lado, la movilidad determina las condiciones actuales de la ciudad y es uno de los problemas más sentidos por sus habitantes; ello afecta, entre otros aspectos, la calidad de vida, la productividad y las condiciones ambientales. La incipiente infraestructura, el déficit acumulado, el aumento descomunal del parque automotor y la

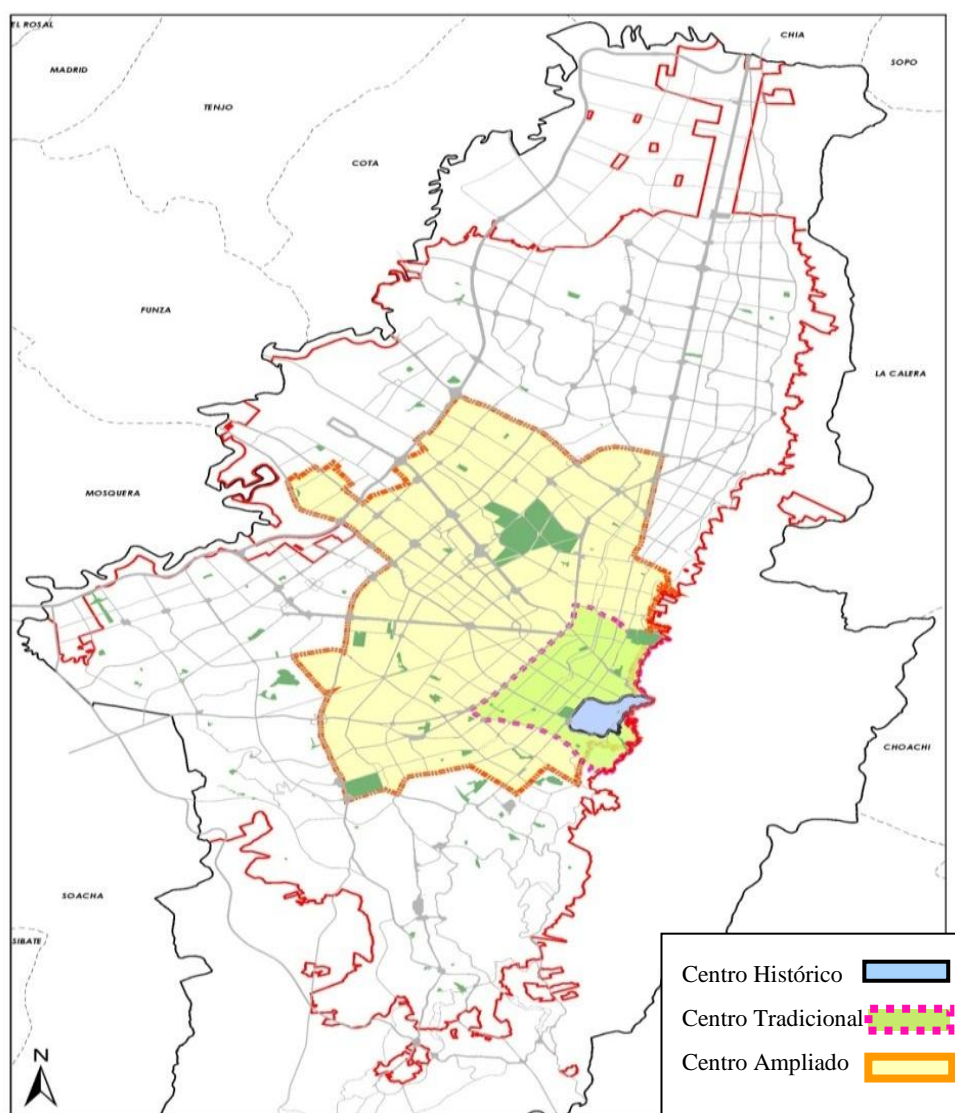
débil organización y limitada capacidad del transporte público son preocupaciones permanentes que se agravan con el paso del tiempo.

En 1999 se formuló el Plan Maestro de Movilidad de la ciudad y en 2000 se comenzó a implementar el Sistema de Transporte Masivo Transmilenio (TM) para crear un transporte eficiente que redujera el tiempo de viaje y que formara parte de un sistema integrado con el metro y el tren de cercanías. Sin embargo, y a pesar de los avances, los retrasos en decisiones sobre estos dos últimos modos de transporte y los problemas para ordenar el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), como la definición de las rutas de buses, la chatarrización de los viejos y la entrada de los nuevos buses, ha favorecido que sea insuficiente la capacidad del TM. Esto ha estimulado el incremento de motos, el parque automotor privado y el mal estado de las vías, hechos que han generado una alta inconformidad de la ciudadanía por las medidas tomadas por las administraciones distritales.

#### **4.1.5. Delimitación física del centro**

Existen tres conceptos sobre la delimitación del centro de Bogotá: a) el Centro Histórico; b) el Centro Tradicional, demarcado en el Plan zonal del Centro de Bogotá (PZCB); y c) el Centro Ampliado (definido en el actual Plan de Desarrollo Bogotá Humana). El reciente proyecto de renovación urbana de interés nacional recoge una cuarta aproximación denominada Centro Cívico. El mapa 4 recoge la delimitación del centro de la ciudad.

**Mapa 4.** Delimitación del centro de Bogotá



Fuente: Documento elaborado para la ubicación de las zonas de renovación urbana en el Centro Ampliado. Armonización Plan de Desarrollo Bogotá Humana (Empresa de Renovación Urbana, 2012)

#### **4.1.5.1. Centro Histórico**

El Centro Histórico de Bogotá comprende el área declarada como monumento nacional en 1959 a través de la Ley 163, ratificada mediante la Ley 397 de 1997. Está ubicado en la localidad de La Candelaria, la cual se compone de siete barrios: Las Aguas, La Concordia, Egipto Bajo, La Catedral, Centro Administrativo, Santa Bárbara y Belén. Sus bordes corresponden al área comprendida entre la avenida 19 al norte, la avenida Calle 1 al sur, la avenida Circunvalar al oriente y la avenida Caracas al sur.

Los principales usos del Centro Histórico son el institucional y el cultural, concentrados alrededor de la Plaza de Bolívar. Allí tienen su sede algunas de las instituciones más

importantes del país, como el Congreso de la República, la Presidencia de la República, la Casa Presidencial, la Catedral Primada, la Curia Arzobispal, la Corte Suprema de Justicia, la Alcaldía Distrital y el Banco de la República. En este sector también tienen asiento instituciones culturales y varias universidades.

#### **4.1.5.2. Centro Tradicional**

El Centro Tradicional, territorio definido en la presente tesis, está conformado por el área del Plan Zonal Centro Bogotá (PZCB), delimitado al norte por la calle 39, al sur por la calle 1, al oriente por el borde de los cerros y al occidente por la carrera 30 o avenida Ciudad de Quito. Lo componen tres de las veinte localidades de la ciudad: Los Mártires, Santa Fe y La Candelaria y una pequeña parte de la localidad de Teusaquillo. Su cobertura es de un área total de 1.730 ha. El PZCB también define condiciones para la zona de influencia, como son los equipamientos de salud del costado sur de la calle primera, que engloban el proyecto denominado Ciudad Salud.

#### **4.1.5.3. Centro ampliado**

El actual Plan de Desarrollo “Bogotá Humana 2012-2015” plantea como meta la revitalización del denominado Centro Ampliado<sup>6</sup>, con el fin de cubrir el déficit cuantitativo de vivienda de la ciudad y combatir al mismo tiempo la segregación.

Este contempla un área de 11.406 ha, que representan cerca del 25% del área urbana de la ciudad y que se extienden entre la calle 100 y la 80, la avenida Ciudad de Cali, el Aeropuerto El Dorado, la avenida Boyacá, la avenida Primero de Mayo y los cerros orientales. Lo componen 14 localidades: Antonio Nariño, Barrios Unidos, Chapinero, Engativá, Fontibón, Kennedy, La Candelaria, Los Mártires, Puente Aranda, Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal, Santa Fe, Tunjuelito y Teusaquillo, para un total de 46 Unidades de Planeamiento Zonal (UPZ).

---

<sup>6</sup> Para la delimitación del centro ampliado se tomaron variables relacionadas con los tiempos de desplazamiento, el empleo, el acceso al transporte público, la posibilidad de habilitar suelo para atender la demanda de vivienda VIS y VIP, de densificación de la zona, de generación de espacio público y de reconversión de usos en áreas deterioradas. En esta zona tienen injerencia alrededor de dieciocho entidades públicas distritales, además de las localidades que la integran, y cinco instituciones del orden nacional.



#### 4.1.5.4. Centro cívico

En el ámbito del proyecto de renovación urbana del Gobierno nacional, denominado Ministerios, se ha retomado la idea de la reubicación de algunos ministerios que se encuentran fuera del centro y el desarrollo de usos complementarios como comercio, servicios y cultura, en las zonas más deterioradas del entorno del Palacio de Nariño. Esa medida está estrechamente relacionada con la iniciativa de la nación sobre el proyecto Centro Administrativo Nacional (CAN), en el cual se encuentran algunas de estas entidades de gobierno y que está a cargo de la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano Virgilio Vargas, como se expone en la figura 5.

**Figura 5.** Centro Cívico y ampliación prevista



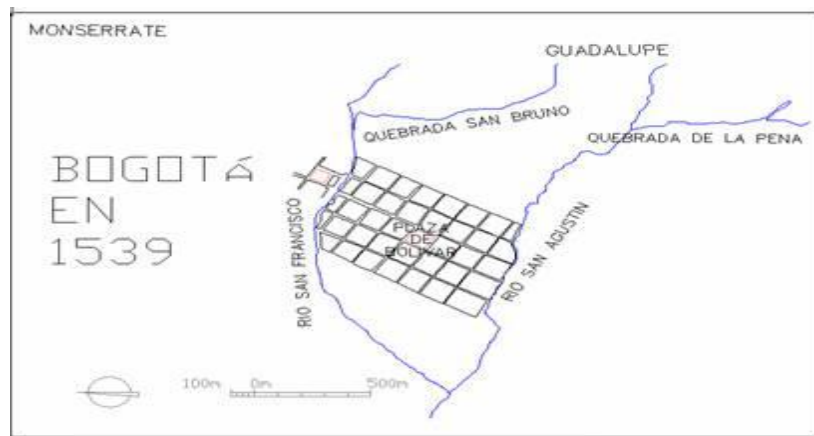
Fuente: Veeduría Distrital (2013), Proyectos de Ampliación Centro Cívico y CAN PPT

## 4.2. EVOLUCIÓN DEL CENTRO Y DINÁMICA DE CRECIMIENTO DE LA CIUDAD

Los órganos de poder han estado presentes en el centro desde los orígenes de la ciudad. Con el nacimiento de las ciudades en América Latina, este espacio sería sede de instituciones políticas, religiosas, empresariales y de aquellas instancias representativas para la ciudadanía. En el caso de Bogotá, desde antes de la Colonia se encontraba allí el centro de poder político de los muisca. El símbolo político, económico y religioso caracterizaría la cultura del centro y su lugar en la estructura urbana.

La construcción de los centros urbanos latinoamericanos tiene origen en el modelo español, dirigido a través de la Ley de las Indias, en trama de retícula con una composición similar, en la que se encuentran una plaza mayor, las sedes principales del gobierno, el cabildo y la iglesia, y en sus alrededores, las residencias de los nobles y la clase pudiente. La ciudad, llamada en su momento Santafé de Bogotá<sup>7</sup>, se desarrolló en un terreno inclinado y con un diseño por manzanas a manera de cuadrícula en forma de damero, lo cual permitiría que corrieran fácilmente las aguas lluvia y las de las quebradas existentes, principalmente de los ríos San Francisco y San Agustín. La figura 6 muestra los orígenes del desarrollo de la ciudad.

**Figura 6.** Orígenes de desarrollo de la ciudad



Fuente: Instituto de Estudios Urbanos (s. f.),

<http://institutodeestudiosurbanos.info/endatos/0100/0140/01412.htm>

La ciudad fue fundada en 1538, erigiéndose mediante una división predial cuyas unidades hacían referencia a tamaños por solares. La composición arquitectónica correspondía a residencias en grandes casas con varios patios en su interior, corredores amplios, corrales, huertas y solares para establos. Dos siglos más tarde, la ciudad estaría compuesta por los barrios que hoy corresponden al Centro Tradicional.

En el siglo XIX y hasta 1890 se conserva la misma conformación barrial: Las Nieves, Santa Bárbara, San Victorino y La Catedral. Este último sería sede de las principales instituciones de gobierno y de la iglesia y contaría durante más de cinco décadas con la

<sup>7</sup>A partir de 1819, con la creación de la República de Colombia, el nombre de la ciudad se reemplaza por Bogotá.



zona de mayor población y concentración de las actividades comerciales de la ciudad (Gutiérrez, 2007).

Durante ese periodo, anota el autor, la ciudad mantiene su área urbana, mientras que la población se quintuplica; a inicio del siglo XX crece de 21.464 a 100.000 habitantes. El hacinamiento es un fenómeno que caracteriza la ciudad. Las casonas y sus solares se dividen y dan paso a nuevas viviendas en pisos bajos con un diversificado comercio de alquiler, en los cuales las tiendas se convierten en habitación de la población pobre que vive y trabaja allí en gravísimas condiciones sociales y de insalubridad. Hacia 1863 el censo registraba 2.633 casas y 3.015 tiendas (Gutiérrez, 2007).

Gutiérrez (2007) describe la estructura de propiedad y la importancia de comprender lo que había sido hasta la fecha el proceso de densificación de la ciudad. Dado que las tierras adyacentes no eran de su propiedad, la ciudad se ve obligada a la subdivisión de los inmuebles del centro colonial como mecanismo posible para hacer frente a la demanda de vivienda que permitiera albergar en parte la creciente población. Incluso el arrendamiento para los que venían a la ciudad solo era posible en esos espacios.

El tamaño de la compactación de la ciudad era tal que en 1800 había cerca de 221 ha en 192 manzanas, y en 1858 alrededor de 283 ha en 195 manzanas (Zambrano, 2007). No obstante, es hacia la tercera parte del siglo cuando se da inicio al primer proceso de reforma urbana con la “desamortización de bienes de manos de muertas”, los cuales pertenecían en su mayoría a la Iglesia, y su entrada al mercado en cerca del 20% de los predios de la ciudad que pasaron, a través de remates a manos de negociantes privados.

Este proceso de gran significatividad en términos políticos y económicos, según relata el autor, no contribuyó a la democratización de la propiedad y enfrentó los poderes eclesiásticos y de gobierno por el dominio de inmuebles ociosos y de gran valor, como monasterios y conventos, que sirvieron en parte para la localización de entidades públicas y militares, cárceles y universidades<sup>8</sup>. En el centro, específicamente en La Catedral, seguiría concentrándose el 40% de los establecimientos existentes de la ciudad, el total de los bancos y todos los restaurantes, pasajes comerciales, teatros, la

---

<sup>8</sup> Entre ellas Santo Domingo, San Francisco, San Agustín, la Concepción, El Carmen Recoletos, San Diego, Santa Clara, Santa Inés, La Candelaria y la Enseñanza, la Aguas y San Juan de Dios.

mayoría de colegios y centros educación superior y, por supuesto, las sedes del Gobierno nacional, el departamental y el municipal, así como la tercera parte de fábricas y la mitad de los hoteles de la ciudad (Zambrano, 2007).

Por otra parte, las normas sobre construcción se establecen en el primer Código de Urbanismo hacia 1875; en ese mismo año, un grupo de empresarios y políticos buscan crear una empresa urbanizadora de la cual formarían parte el Presidente de la República, el Gobernador y notables empresarios<sup>9</sup>. Mientras tanto, la modernización de la ciudad incluiría en ese segundo parte del siglo la construcción de obras monumentales como el Capitolio Nacional, el Cementerio Central, el Teatro Municipal, el Bazar Veracruz, la Estación de la Sabana, entre otros, y una serie de remodelaciones y adecuaciones de plazas y parques emblemáticos como el parque Santander, la Plaza de Bolívar y la de Las Nieves.

El siglo XX sería el detonante del desarrollo urbano de la ciudad y la aparición de nuevos polos marcaría la diferencia con relación a la dinámica del centro. Dos momentos fueron detonantes de los cambios en esta zona relacionados con los patrones tradicionales de ocupación y propiedad. Por un lado, una de las fechas más determinantes para la transformación del centro se presenta tras el evento del Bogotazo, en 1948, que implicó la destrucción de parte importante de su legado histórico y el abandono de la zona por gran parte de los residentes de clase alta y media que aún residían en el centro:

Las manifestaciones violentas lesionaron gravemente varias de las construcciones más importantes del Centro y los incendios causaron la destrucción física de inmuebles que afectaron principalmente al núcleo de la ciudad, y los barrios aledaños a la Plaza de Bolívar. Esta situación de destrucción y temor trajo como consecuencia la migración de esta población acomodada hacia barrios del norte, dejando abandonadas las grandes casa quintas que pronto empezaron a ser invadidas, subdivididas y destrozadas para convertirse en inquilinatos.

Para las incipientes empresas localizadas en la zona, especialmente en la zona de Las Cruces, el Bogotazo también constituyó un importante aprendizaje sobre el riesgo que

---

<sup>9</sup> La idea se frustró debido al conflicto civil de 1876-1877, y formaban parte de esta iniciativa Santiago Pérez, Presidente de la República; Eustorgio Salgar, Gobernador de Cundinamarca; Pedro Navas Azuero, fundador de la Compañía Colombiana de Seguros; y Camacho Roldan, Tomás Abello y Liz María Silvestre.

corrían al estar ubicados en un lugar tan central, así que empezaron a buscar espacios periféricos para su pronto traslado. Los años de “La Violencia” desatados tras el asesinato del caudillo trajeron más pobres y desarraigados a la ciudad, muchos de los cuales se quedaron en los barrios de San Facón, Ricaurte, Las Cruces, Egipto, Belén, La Peña, entre otros (SDP, 2007, p. 13).

Otro momento de importancia con incidencia en el centro se registra en la década del sesenta con la mayor oleada de crecimiento demográfico, en buena parte explicada por la inmigración del campo a la ciudad y, en particular, el auge del modelo americano de vida en suburbios, caracterizado por vivienda unifamiliar para altos estratos. Jaramillo (1983) describe esta situación como “dominada por fraccionadores de terrenos periféricos y por la llamada producción por encargo”.

Todo lo anterior generó una marcada discontinuidad en la configuración espacial de la ciudad, así como un cambio significativo en la escala y el uso del espacio. En términos de sus efectos, los procesos descritos marcarían un desplazamiento de los grupos adinerados del centro y un reemplazo de población de bajos ingresos que habitarían en las casas existentes, adaptadas, subdivididas considerablemente y convertidas en inquilinatos. Esto viene acompañado del abandono y deterioro físico del centro que entra en competencia con nuevas centralidades.

#### **4.2.1. Desarrollo, expansión y su incidencia sobre el centro**

Hacia 1910 la ciudad inicia su crecimiento hacia el norte, y con Chapinero se da lugar al primer gran salto de ensanche que sobrepasó las fronteras simbólicas del centro colonial. Esta dinámica promovería el proceso de mudanza de grupos pudientes que se encontraban en el centro, así como la aparición de dos espacios marcados y diferenciados: la ciudad colonial y Chapinero. Paralelamente, otro proceso de expansión se adelantaba hacia el occidente en el sector de San Victorino y la Plaza España, considerado una puerta de entrada a la ciudad y de gran dinamismo comercial, el cual aún hoy día se mantiene.

Con el crecimiento hacia el sureste, se localizan obreros y artesanos y se fortalece la estructura lineal norte-sur, en el que las clases acomodadas habitan en el norte, donde se encuentran quintas y tierras ganaderas, y el sur, que cuenta con terrenos que ofrecen

materiales importantes para la construcción. Este eje estuvo estructurado a través del tranvía. En 1920 ya había en la ciudad 18 barrios obreros, diferenciados con respecto a los de las clases burguesas, en términos del tipo de viviendas, el acceso a los servicios, el espacio público y el transporte (tabla 11).

**Tabla 11.** Crecimiento de la ciudad, 1797-1927

<b>Año</b>	<b>Superficie (ha)</b>	<b>Población</b>
1797	203	21.394
1905	320	100.000
1912	530	121.257
1927	1.160	200.000

Fuente: Zambrano (2007); *Historia de Bogotá* (tomo 3)

La canalización de los ríos San Francisco y San Agustín durante los años veinte fue uno de los hechos de mayor incidencia en el centro. Estos afluentes constituían el eje primordial en la configuración de la ciudad. Dichos ríos se canalizaron y cubrieron aduciendo condiciones de higiene y contaminación y la necesidad de facilitar la conexión entre barrios de la ciudad cuya frontera eran los ríos. Hoy día se trata de recuperar su memoria y dignificar su importancia. Otro aspecto a nivel urbanístico fue el surgimiento de barrios enteros informales adquiridos por población pobre e inmigrante a promotores piratas en la periferia de la ciudad y cuyos lotes o viviendas sin terminar carecían de servicios públicos. Este patrón va generando entonces una ciudad informal al margen del desarrollo, segregada, muchas veces en suelos localizados en zonas de alto riesgo o en invasión de zonas vulnerables ambientalmente. La autoconstrucción determinaría el modelo de este tipo de viviendas, que también sería utilizado en otras zonas de la ciudad para un determinado tipo de vivienda popular.

En contraste, durante buena parte del siglo XX se encontraban vacíos a manera de grandes potreros dentro de la ciudad: los llamados *lotes de engorde*. La ciudad no fue creciendo a través de piezas de manera continua, sino en fragmentos sueltos concentrados en la vivienda. Al no contar con un modelo de desarrollo planificado y en anillos a partir del Centro Tradicional, la dispersión y el quiebre de la continuidad

impactó considerablemente el dinamismo del centro e implicó enormes inversiones para extender las redes de servicios públicos y la construcción y atención de infraestructuras sociales.

Los propietarios de estos lotes fueron los grandes beneficiados del desarrollo urbano a través de la valorización de sus terrenos, resultado de las fuertes inversiones del estado en infraestructura vial, de transporte y de servicios públicos, y en la resultante de la urbanización acelerada de barrios legales<sup>10</sup>.

Adicionalmente, el sistema tributario y la cultura de evasión facilitarían este esquema especulativo, así como para los del negocio inmobiliario, donde los empresarios de la construcción aumentaron sus negocios sin la debida retribución social. La desigualdad es otro de los fenómenos por resaltar. La incapacidad del Estado para controlar el desarrollo, la débil planificación a comienzos de siglo y la deliberada gestión gubernamental, junto con la acción privada, llevaron a la segmentación de la ciudad por clases sociales, privilegiado las condiciones del desarrollo de los grupos pudientes y el ahondamiento de la pobreza en sectores populares, donde, además, la falta de viviendas agravaba la situación.

Como se ha señalado, según Zambrano (2007), el crecimiento demográfico para Bogotá en el siglo XX sería inusitado. En los años sesenta la proporción de viviendas con respecto a las actividades comerciales e industriales era de 90% y 10%, respectivamente. Aun así, el déficit de viviendas era una constante y se presumía un retraso de 22 años de construcción. El proceso incontrolable de expansión de la ciudad se haría entonces con el aval del gobierno y estaría básicamente en manos del sector privado, cuya lógica esencialmente se centró en la parcelación y construcción de barrios en función de sus intereses.

El occidente también tuvo su propia dinámica. El cambio de uso del suelo de rural a urbano supuso una transformación en la estructura de propiedad y la parcelación

---

<sup>10</sup> El impulso a estas urbanizaciones se genera por las medidas anticíclicas del gobierno de Enrique Olaya Herrera, que incluyeron el salvamento hipotecario y el estímulo al crédito para la construcción; y por otra, de los temores de las burguesías bogotanas de que el Gobierno apelara a los ahorros de los cuentahabientes para solventar el conflicto con el Perú, lo que empujó a estas clases a emprender inversiones en finca raíz en áreas como el norte de la ciudad (Serna, 2012, p. 172).

progresiva de las haciendas en pocas manos concentraba prácticamente esa zona vecina de la ciudad. En términos de la institucionalidad, con el aumento de la burocracia y por pretendida funcionalidad de la administración pública, esta organiza algunas de sus instituciones clave en un nodo de entidades fuera de la ciudad colonial, sobre la avenida 26 en una zona de interrelación entre el centro, donde seguiría la Alcaldía Mayor y el nuevo aeropuerto en el occidente.

De la misma manera, el Gobierno central localiza parte de sus ministerios y entidades del orden nacional en la zona del Centro Administrativo Nacional (CAN), en las inmediaciones del campus de la Universidad Nacional, generando otro polo de desarrollo y descentralizando el rol concentrador de su presencia institucional en el centro. Con estos cambios, la expansión de la ciudad y el surgimiento de nuevos nodos, el Centro Tradicional y el Centro Histórico no serían la única centralidad. Los nuevos sectores privilegiados estarían compuestos por viviendas con mejores servicios, mientras que en el centro las edificaciones se fueron transformando en viviendas para sectores de ingresos más bajos o en espacios para actividades económicas menos dinámicas<sup>11</sup>.

La falta de inversiones públicas y de mantención por parte de los propietarios aumentaron las carencias en las infraestructuras, las fallas en los servicios, el deterioro y abandono de los espacios colectivos y la degradación aún más fuerte de las viviendas. Con la disminución de los valores inmobiliarios se profundizó el desplazamiento de las clases de ingreso medio, el aumento de la pobreza, la inseguridad e inclusive uno de los resultados fue el de la *tugurización e inquilinización* por ocupantes muy pobres:

Durante todo este tiempo, y con un momento culminante a mediados de los años 70, el centro como un todo vive una época de esplendor en cuanto asiento de las actividades terciarias superiores. Su supremacía es incuestionable en este sentido y prácticamente la totalidad de las

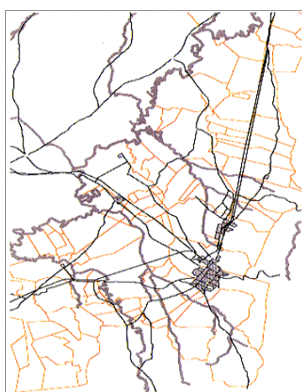
---

<sup>11</sup> En otras partes de Latinoamérica, como en Quito a partir de la década del sesenta, las actividades del centro histórico empiezan a desplazarse hacia la Mariscal Sucre; el centro histórico de Lima ha sido sustituido en sus funciones centrales por Miraflores; en San Salvador la población de ingresos medios y altos han dejado el área histórica para hacer sus negocios en un nuevo centro financiero (Cepal).

sedes de las empresas, las instituciones financieras, las oficinas estatales y el comercio de mayor lujo se aglutinaba en el Centro Tradicional con su foco a unos cientos de metros de la Plaza de Bolívar (la Plaza Central). La abrumadora construcción, en su mayoría, de oficinas y de locales comerciales se hacía en esta zona y se comenzaron a construir allí una cantidad apreciable de edificios en altura (Jaramillo, 2006, p. 10).

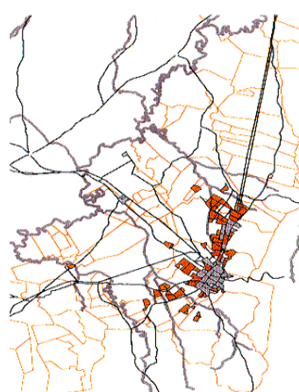
En la siguiente secuencia, se ilustra la evolución del crecimiento de la ciudad hasta 1990 y su densidad. Las mayores transformaciones en el siglo xx se reflejan a partir de la década de los cincuenta.

**Mapa 5. Evolución urbana de Bogotá**



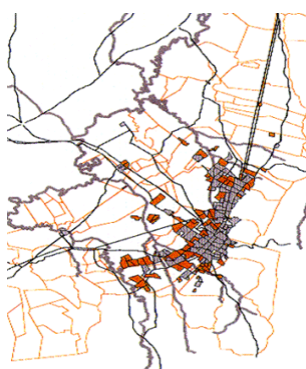
***Ocupación periodo 1538-1912***

Área: 892,3 ha  
Densidad: 149 hab/ha  
Área incorporada por año: 2,4 ha



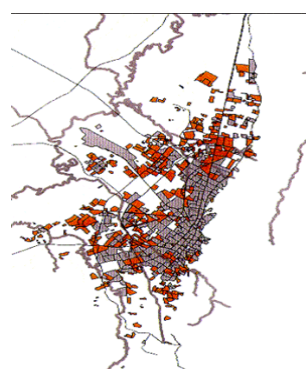
***Ocupación periodo 1912- 1939***

Área: 1.529,8 ha  
Densidad: 156 hab/ha  
Área incorporada por año: 76,5



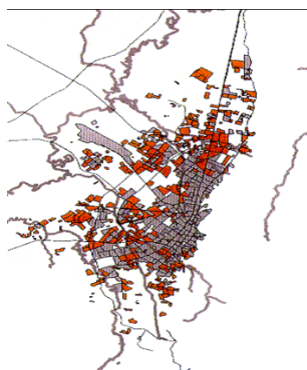
***Ocupación década 1940***

Área: 1.554, 1 ha  
Densidad: 222 hab/ha  
Área incorporada por año: 155,4 ha



***Ocupación década 1950***

Área: 1.889,1 ha  
Densidad: 157 hab/ha  
Área incorporada por año: 188,9 ha

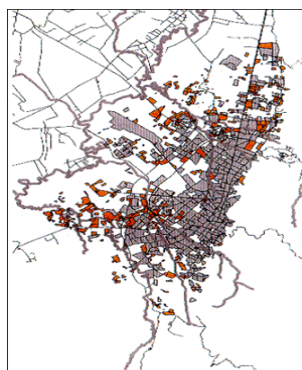


***Ocupación década 1960***

Área: 3.142,9

Densidad: 250 hab/ha

Área incorporada por año: 314,3 ha

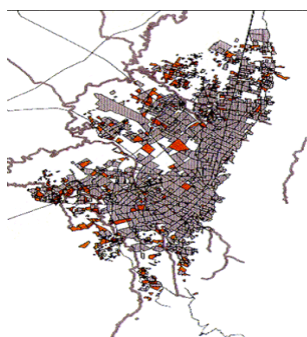


***Ocupación década 1970***

Área: 5.812,3 ha

Densidad: 206 hab/ha

Área incorporada por año: 581.2 ha

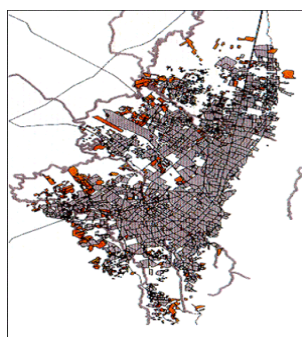


***Ocupación década 1980***

Área: 2.648,5 ha

Densidad: 306 hab/ha

Área incorporada por año: 264.9 ha



***Ocupación década 1990***

Área: 3.528,3 ha

Densidad: 276 hab/ha

Área incorporada por año: 352,8 ha

Fuente: Instituto de Estudios Urbanos (s. f.),

<http://institutodeestudiosurbanos.info/endatos/0100/0140/01412.htm>

Igual de importante en el crecimiento de la ciudad y su impacto en el centro fue la anexión de los municipios vecinos de Bosa, Engativá, Suba, Usme y Usaquén, así como el caserío de Chapinero, que resultó integrado al perímetro de la capital, convirtiéndose en la primera Alcaldía Menor de Bogotá.

Los antecedentes de la incorporación de estos municipios al perímetro de la ciudad respondieron a la política de entonces, acordada entre el Presidente de la República y el Alcalde de Bogotá, de realizar un Plan Piloto en 1950, a cargo del reconocido arquitecto Le Corbusier, quien propuso además un plan regulador bajo los lineamientos de planificación inspirados en los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM).



Con este se pretendía integrar la ciudad y su región de influencia bajo un modelo de construcciones en altura y el reemplazo de varias de las edificaciones existentes en el centro y otros puntos de la ciudad. El Plan, aunque no se ejecutó, incorporó al proceso a la oficina de Wiener & Sert y se decidió la anexión de esos municipios:

Entre las razones para no adoptar el Plan Regulador podría destacarse el hecho de que éste iba en contravía de los intereses económicos de quienes veían en la urbanización, legal o ilegal de tierras, un atractivo negocio. El plan establecía la carrera 30 como límite de desarrollo hacia occidente, dejando por fuera terrenos que venían desarrollándose en los municipios vecinos, lo que produjo el rechazo de los urbanizadores de la época; tanto así que se presionó... La ampliación se realizó finalmente hasta los 500 metros (Díaz, 2005, p. 124)

## 4.2.2. Características generales del centro de hoy

### 4.2.2.1. Aspectos sociodemográficos e institucionales

El Centro Tradicional, como se explica en la tabla 12, está compuesto por cuatro localidades: Los Mártires, Santa Fe, La Candelaria; comprende 1.730 ha, en ocho UPZ: Sagrado Corazón, La Macarena, La Sabana, Las Nieves, La Candelaria, Santa Isabel, Las Cruces, y Lourdes, así como parte de las UPZ de Teusaquillo.

**Tabla 12.** Localidades del Centro Tradicional

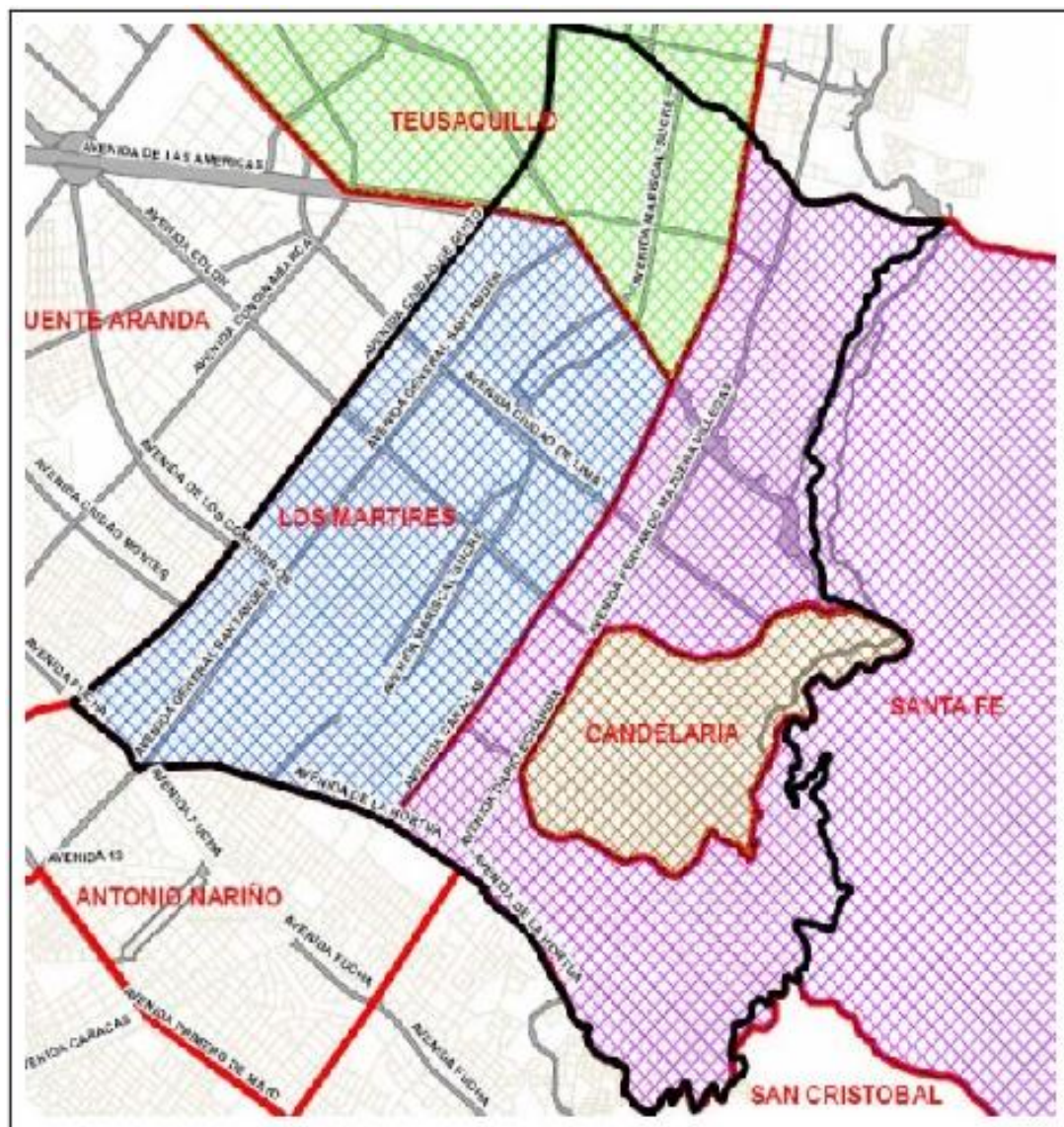
Localidad	UPZ	Población 2009	Extensión (ha)
<b>Los Mártires</b>	Santa Isabel	45.086	200.46
	La Sabana	52.197	450.94
<b>La Candelaria</b>	La Candelaria	24.095	206.03
<b>Santa Fe</b>	Sagrado Corazón	5.879	146.19
	La Macarena	14.350	83.24
	Las Nieves	13.773	172.57
	Las Cruces	23.241	97.00
	Lourdes	46.301	194.68
<b>La Candelaria</b>	La Candelaria	24.095	206.03
<b>Teusaquillo</b>	Teusaquillo	27.316	178.90
	<b>TOTAL</b>	<b>252.238</b>	<b>1,730.02</b>

Fuente: elaborado a partir de SDP (2010), Observatorio Centro

La heterogeneidad es un sello de esta zona de la ciudad que tiene contrastes de toda índole. Se encuentran allí los principales bienes de interés patrimonial, arquitectónico y cultural, al mismo tiempo que su relativa monumentalidad comparte el espacio con inmuebles deteriorados y en ruina.

La dinámica económica del centro contrasta con la pobreza de ciertos sectores y a la degradación social que se vive en lugares estigmatizados por la violencia y los conflictos permanentes. Los intentos por mantener la identidad y la memoria de los referentes históricos y culturales del centro y de lo que fuese su importancia y lo que representa para una ciudad, son aislados y puntuales (mapa 6).

**Mapa 6.** El centro de Bogotá



Fuente: SDP (2010), Observatorio Centro

En términos generales, la población de esta zona representa el 3,7% del total de la ciudad: unas con 220 habitantes por ha superan la densidad promedio de la ciudad de 177.85 habitantes por ha, mientras que otras con 2 habitantes por ha indican su nivel de despoblamiento. Además, presenta tasas de crecimiento estimadas al 2015 cercanas a cero (SDP, 2010).

Los problemas primordiales en relación con la calidad de vida son la pobreza y el hacinamiento crítico. En Santa Fe, el 22% de la población es pobre; en Los Mártires, el 19,9%; y en La Candelaria, el 22,1% (SDP, 2011). Según el censo de 2001, del total de habitantes de la calle (10.477), cerca del 50% se ubican en esta zona de la ciudad (SDP, 2007). La mayor concentración de habitantes se encuentra en la localidad de Santa Fe.

Los Mártires y Santa Fe presentan en 2010 las mayores tasas de homicidios de la capital por cada 100.000 habitantes (71,8 y 70,7), frente al de la ciudad que fue de 23,7. La Candelaria y Santa Fe son las localidades que durante ese año duplicaron la tasa de delitos de alto impacto (hurto a personas o establecimientos, o lesiones personales), superando el de la ciudad, que era de 532,9 casos por cada 100.000 habitantes (SDP, 2011a, 2011b).

En materia de educación, el centro es privilegiado. Existen 355 establecimientos, de los cuales 33 son colegios públicos, 138 privados, 139 universidades y el resto son otras instituciones educativas. En cuanto a salud, cuenta con el 14,2% de los centros de salud de la ciudad; sin embargo, la gran mayoría, el 97,4% (1.842), son privados (SDP, 2010).

En términos de la vivienda, los datos del 2007 muestran que cerca del 60% correspondía a apartamentos, el 18% a cuartos (habitaciones), muchos de ellos inquilinatos y el resto a casas. El déficit de vivienda, que se muestran en la siguiente tabla, indica que la situación para ese mismo año se situaba entre el 20,6%, el 13,6%, y el 12,5%, en Santa Fe, La Candelaria y Los Mártires, respectivamente. La cobertura de servicios públicos básicos como acueducto, alcantarillado, recolección de basuras y energía es cercana al 100%, y menor el de gas (52%) y telefonía (75%) (SDP, 2010).

**Tabla 13.** Déficit de vivienda en las localidades del centro

<b>Bogotá D.C. Déficit de vivienda por localidad 2003-2007</b>													
<b>Localidades</b>		<b>Total déficit cuantitativo 2003</b>		<b>Total déficit cualitativo 2003</b>		<b>Hogares con déficit 2003</b>		<b>Total déficit cuantitativo 2007</b>		<b>Total déficit cualitativo 2007</b>		<b>Hogares con déficit 2003</b>	
		<b>Total</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
3	Santa Fe	3.879	12.6	3.283	10.7	7.162	23.3	3.425	11.3	2.818	9.3	6.243	20.6
14	Los Mártires	1.593	6.2	1.495	5.8	3.088	12.0	1.723	6.4	1.640	6.1	3.363	12.5
17	La Candelaria	859	10.8	832	10.5	1692	21.3	459	5.9	603	7.7	1.062	13.6

Fuente: SDP (2010), Observatorio Centro

En cuanto a las condiciones ambientales, se destacan el Parque Nacional, los cerros orientales, el canal del río Arzobispo, el Parque del Renacimiento y el Parque Tercer Milenio. Por La Candelaria cruzan en canales cubiertos los ríos San Agustín y San Francisco. Sobre este último se encuentra el Eje Ambiental de agua ornamental. En relación a la calidad del aire, y teniendo en cuenta que en el centro confluyen diversos corredores de la malla vial, especialmente del sistema de Transmilenio y de ser un sector de alto tráfico vehicular, es muy alta la contaminación por fuentes móviles y gases de escape de motores de combustión de combustibles fósiles. Según la Secretaría del Ambiente (2012), las fuentes móviles representan el 65% de la carga contaminante de la ciudad, aproximadamente 1,5 millones de toneladas al año.

Por otra parte, sobresale prolífica presencia de bienes de interés cultural, patrimonial e histórico<sup>12</sup> en las localidades del centro, como se expone en la tabla 14.

12 Los más representativos de La Candelaria son: “la Catedral Primada, la Iglesia de San Agustín, la Iglesia de La Candelaria, la Capilla del Sagrario, la Capilla San Miguel del Príncipe, el Capitolio Nacional, el Claustro de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, el Claustro de San Agustín, el Colegio Mayor de San Bartolomé, el Museo Casa de Moneda, el Museo de Arte Colonial, el Teatro Camarín del Carmen, el Teatro Colón, el Observatorio Astronómico, la Biblioteca Luis Ángel Arango, el Palacio de Nariño, el Palacio Liévano, el Palacio de Justicia, el Palacio de San Carlos, la Casa de Poesía Silva. [...] En Los Mártires son: “Allí se encuentran el Liceo Nacional Agustín Nieto Caballero, el Hospital San José, la Estación de La Sabana, el Cementerio Central, el edificio sede del Instituto Técnico Central La Salle y la Dirección de Reclutamiento del Ejército (Antigua Escuela de Medicina) declarados Monumentos Nacionales; el Colegio Sans Façon, el Liceo Nacional Antonia Santos, la Iglesia Voto Nacional, la Iglesia Nuestra Señora de Fátima, la Clínica Bogotá, la Clínica Santa Gema, la Clínica San Pedro Claver, el Teatro San Jorge, la Casa San Vicente de Paul, el Edificio Cudecom, el Edificio Manuel M. Peraza, la Fábrica de Pastas El Gallo, entre otros, dentro de la categoría Conservación Intgra. [...] La Misericordia y la Iglesia Santa” (SDP, 2011, pp. 21-26).

**Tabla 14.** Número de bienes de interés cultural según localidad

Localidad	Decreto 678 de 1994			Total
	Categoría monumental	Categoría conservación	Categoría reedificable	
3. Santa Fe				717
13. Teusaquillo				2.288
14. Los Mártires				284
17. La Candelaria	66	1.417	607	2.093
Otras Localidades	0	0	0	1698
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>1.417</b>	<b>607</b>	<b>7.080</b>

Fuente: SDP (2011), 21 Monografías de las Localidades (#17, La Candelaria)

#### 4.2.2.2. Aspectos económicos

Las condiciones sociales del centro han sido muy variables debido a sus transformaciones, a la gran diversidad de actores y a las dinámicas sociales, culturales, políticas y económicas, con características bastante disímiles entre un barrio y otro. La tabla 15 describe algunas de estas características.

**Tabla 15.** Número de habitantes, viviendas y hogares por localidad y UPZ

Localidad	UPZ	No. de habitantes 2011	No. de Hogares 2011	No. de viviendas 2011	Tenencia de la vivienda propia	Tenencia de la vivienda en arriendo
<b>Los Mártires</b>	Santa Isabel	45.317	13.330	12.000	37,9%	49,2%
	La Sabana	52.609	16.707	15.497		
<b>Santa Fe</b>	Sagrado Corazón	5.776	2.883	3.162	34,8%	45,9%
	La Macarena	14.221	5.437	5.321		
	Las Nieves	13.609	6.555	6.626		
	Las Cruces	23.436	8.045	7.398		
	Lourdes	46.551	12.510	11.872		
<b>La Candelaria</b>	La Candelaria	24.144	8.294	7.857	34,5%	53,8%
<b>Teusaquillo</b>	Teusaquillo	27.413	12.001	12.429	51,5%	33,4%
	<b>Total</b>	<b>253,076</b>	<b>85.762</b>	<b>82.162</b>		

Fuente: elaboración propia con base en SDP (2011), Observatorio Centro

Según los datos del PZCB del 2007, la población del centro se encuentra principalmente en los estratos 2 y 3 (38% y 49,4%, respectivamente), muy similar a la de Bogotá. En cuanto a la tenencia de la vivienda, es diciente el alto nivel de arrendamiento sobre todo en la Candelaria, que es del 53,8% (Tabla 15); además, entre el 2,5% y el 4,7% son ocupantes de hecho, es decir, tienen la posesión pero no la propiedad (SDP, 2011)<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> En el caso del proyecto Ministerios, la ERUVB plantea que los resultados de la zona muestran que el 21% de los inmuebles presentan procesos judiciales.

Por otra parte, los datos confirman la importancia del comercio. El 45,6% de los establecimientos están destinados a esta actividad y su dinámica continúa teniendo en cuenta las nuevas construcciones en las que el 33% estarían destinadas al comercio (SDP, 2010). En cuanto a la movilidad, uno de los mayores destinos de viaje es el centro. Según la Secretaría de Movilidad y algunos datos de 2011, los viajes se producen en su gran mayoría por razones de trabajo (29%), sin incluir el 6%, que van por asuntos de trabajo y de estudio (18%) (SDP-SDH, 2013). Ello, además de las características morfológicas de las calles del Centro Histórico y las condiciones actuales de la infraestructura, el transporte público y el parque automotor en esta zona de la ciudad, hace que las localidades de Santa Fe, Los Mártires y La Candelaria presenten el índice de movilidad más bajo de la ciudad.

En igual sentido, el centro tiene una amplia dinámica de actividades económicas (tabla 16). El sector servicios es el que más genera empleo (57,2%), seguido del comercio (32,3%). Además, el 92% de sus establecimientos son microempresas (menos de 10 empleados), las cuales generan el 48,8% de los empleos (SDP, 2010).

**Tabla 16.** Establecimientos en el centro

<b>Distribución de establecimientos económicos del centro</b>		
Variable	OEC	Ciudad
Total	48.918	360.513
Comercio	22.300	151.975
Industria	3.924	36.706
Servicios	17.667	130.707

Fuente: SDP (2010), Observatorio Centro

Según la Secretaría de Planeación, con base en información de la Cámara de Comercio de Bogotá, el centro generaba en 2007 el 17,76% de las ventas brutas de activos declarados por el sector privado inscrito en esa organización. Estimaba también que la contribución de la zona con los impuestos provenientes del predial era aproximadamente el 7,32% del total de la ciudad (SDP, 2007).

#### 4.2.2.3. Descripción general por sectores del centro

Algunos de los rasgos de siete sectores estratégicos del centro que resalta el Plan Zonal del Centro se resumen así<sup>14</sup>:

*Centro Histórico y La Candelaria.* Comprende los barrios La Catedral, Centro Administrativo, La Concordia, La Candelaria y Egipto. El sector está declarado monumento nacional. La mayoría de inmuebles patrimoniales se encuentran en esta zona. Alrededor de la Plaza de Bolívar se encuentra la Presidencia de la República, la Alcaldía Distrital, el Congreso de la República, la Catedral Primada y la Curia Arzobispal, la Corte Suprema de Justicia y el Banco de la República. En este sector tienen su sede instituciones culturales como el Museo del Oro, el Museo Botero, la Biblioteca Luís Ángel Arango y el Teatro Colón, el más importante de la ciudad. Otra presencia importante es la educativa, destacándose las universidades de los Andes, Externado de Colombia y La Salle.

*Las Nieves y Las Aguas.* Comprende los barrios de Las Nieves, Las Aguas y La Veracruz, situados entre el Centro Histórico y el Centro Internacional. Cuenta con importantes universidades como la Universidad Jorge Tadeo Lozano y la Universidad Central, que han contribuido a transformaciones importantes del sector. Se encuentran allí lugares emblemáticos como la Biblioteca Nacional, el Teatro Jorge Eliécer Gaitán y el Museo de Arte Moderno. El sector tiene una alta concentración de comercio lineal y de servicios y edificios de oficinas, en muchos casos subutilizados. Las Torres Blancas y las Torres de Fenicia lograron un precedente de edificios en altura, que serían referente en la planificación del centro.

*Centro Internacional y Sagrado Corazón.* Comprende los barrios catastrales del Sagrado Corazón, Samper y San Diego. El Hotel Tequendama se mantiene como un sitio emblemático de la ciudad y el parque Central Bavaria, dos íconos de este sector del centro. El parque forma parte del conjunto residencial de estratos altos. Allí siguen

---

<sup>14</sup> Esta información es tomada del DTS Plan Zonal del Centro (2007) y de las monografías de las tres localidades (SDP, 2010).

presentes entidades bancarias, un comercio representativo, sede de organizaciones internacionales y de oficinas privadas y de servicios. A pesar de los traslados de muchas sedes principales de distintos organismos durante décadas pasadas, los cambios surgidos por obras como el Transmilenio, inversiones en la zona y la activación económica y cultural han revertido el proceso y su potencial de gran desarrollo. El hecho de su ubicación con respecto al aeropuerto en el occidente y al centro de la ciudad en el oriente facilita su nivel de importancia.

*La Macarena y San Martín.* Comprende los barrios de San Martín, La Macarena, Bosque Izquierdo, La Merced, La Perseverancia, Parque Nacional, Independencia y La Paz. Situado en las inmediaciones del Tequendama y del Parque Central Bavaria, cobija otros sitios emblemáticos como el Parque Nacional, el Parque de la Independencia, el Planetario Distrital, la Plaza de Toros, el Museo Nacional y la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca. Es centro de interés de proyecto de renovación urbana por su cercanía al centro y su potencial de desarrollo. El barrio de La Merced, de arquitectura inglesa y buena parte de él interés patrimonial, es sede de entidades públicas y empresas medianas y pequeñas, de alto nivel socioeconómico.

También se encuentra allí el barrio de La Perseverancia, uno de los primeros barrios obreros de la ciudad y, en otra zona del sector, La Macarena de hogares de estrato medio-medio, vecino del Bosque Izquierdo, barrio que mantiene su identidad y donde residen grupos de altos ingresos.

*Estación de La Sabana y Plaza España.* Compuesta por los barrios Santa Fe, Samper Mendoza, La Florida, Usatama, Colseguros, Paloquemao, San Façon, El Listón, La Favorita y San Victorino. Uno de los lugares emblemáticos lo constituye la antigua estación del ferrocarril, conocida como Estación de La Sabana, por mucho tiempo cerrada y abandonada. El Hospital San José, la Plaza España y el San Andresito de San José, comercio de economía popular, también están localizados en la zona.

En el sector se encuentra también la Plaza de Mercado de Paloquemao, considerada la más importante de la ciudad como nodo del abastecimiento de alimentos. Otros inmuebles representativos son el Cementerio Central, monumento nacional y el Centro Administrativo Distrital. En la misma zona se encuentra el barrio Santa Fe, uno de los



más exclusivos de la ciudad hasta mediados del siglo XX; su deterioro se agudizó hasta convertirse con el tiempo en zona de trabajo sexual, posteriormente declarada como zona de tolerancia.

*Alameda, Capuchina y Santa Inés.* Comprende los barrios de La Alameda, La Capuchina, Santa Inés y San Bernardo. Un sector de fuerte deterioro social y físico. El Parque Tercer Milenio es uno de los referentes del sector. La infraestructura de Transmilenio permite dar una opción a este sector junto con las inversiones sociales y físicas esperadas.

*Tejido Residencial Sur.* Comprende un sector definido por el área de influencia entre la Avenida de Los Comuneros y la Calle Primera, en la que se encuentran los barrios Santa Bárbara, Las Cruces, Belén, Lourdes, El Guavio, Los Laches, La Peña, Rocío, Girardot, Ramírez, Buenos Aires, El Dorado y Vitelma. La zona oriental tiene unas difíciles condiciones sociales y de deterioro urbanístico. A pesar de estar a espaldas de la Presidencia, su desarrollo ha sido incipiente. Sin embargo, algunas acciones promovieron cambios positivos, como el proyecto de vivienda Nueva Santa Fe y el Archivo Distrital. En sus alrededores está el futuro complejo Ciudad Salud, precisamente por ser este sector sede de los hospitales más grandes de la ciudad y de reconocido prestigio a nivel internacional.

*El Sector de Teusaquillo.* Comprende los barrios de Armenia, Teusaquillo, La Magdalena, La Soledad, Las Américas y Estrella. Uno de los barrios tradicionales de Bogotá que hasta los años cincuenta era considerado de los más exclusivos de Bogotá. Como gran parte del centro su arquitectura se conserva por zonas, pero los cambios fuertes se han dado por la presión del mercado inmobiliario hacia oficinas y usos comerciales.

# **V. EL CENTRO EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS DISTRITALES**

## **V. EL CENTRO EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DISTRITALES**

Este capítulo se compone de dos partes: en una primera se presenta la visión del centro en los instrumentos de planeación, específicamente en los Planes de Desarrollo de los gobiernos del periodo de estudio y los POT de la ciudad, sobre los cuales se ha introducido brevemente el tema del modelo de ciudad en el ordenamiento; en la segunda parte se abordan las políticas distritales específicas del centro de la ciudad contempladas tanto en el Plan Zonal Centro Bogotá (PZCB) como en la política de la renovación urbana, así como la estructura institucional del Distrito para atender esta zona. Se finaliza con un análisis por periodo de gobierno de lo que han sido las inversiones previstas o ejecutadas para el centro.

### **5.1. EL CENTRO DE BOGOTÁ EN LOS PLANES DE DESARROLLO Y LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

En los últimos años, los procesos de transformación de Bogotá han estado marcados por grandes contrastes y una indiscutible discontinuidad en las políticas de largo plazo. Del “milagro bogotano” que en conjunto se produce por el saneamiento de las finanzas públicas, la implementación de macroproyectos con un alto impacto urbanístico, la introducción de procesos pedagógicos que incidieron en la visión que el ciudadano tenía de su ciudad, hasta la puesta en marcha de una política social basada en el reconocimiento de los derechos y sustentada en acciones ejemplares para todo el país, se constata que no se ha logrado escapar de un problema crucial que se creía superado: el relacionado con el manejo inadecuado de los recursos públicos, así como la vulnerabilidad de las estructuras técnicas de las entidades públicas y los vaivenes en las políticas, y en la confrontación de modelos que impiden la continuidad de programas y proyectos que en algún momento se consideraron seguros en cuanto a su formulación y ejecución.

Las relaciones intergubernamentales también han modificado las decisiones sobre el desarrollo urbano de la ciudad, y el ambiente político entre la Administración Distrital,

el Concejo, los órganos de control y el Gobierno nacional han afectado el cumplimiento de objetivos de política y de la gestión de la ciudad.

La participación electoral es símbolo de confianzas y desconfianzas por parte de la ciudadanía. La ciudad mantiene un importante voto de opinión, considerado un logro en términos de las prácticas clientelistas tradicionales y proselitistas que subsisten marcadamente en otras partes del país. En la tabla 17 se puede observar la votación obtenida por los Alcaldes electos, en relación con la votación total<sup>15</sup>.

**Tabla 17.** Resultados electorales, elección de Alcaldes de Bogotá

<b>Año</b>	<b>Alcalde electo</b>	<b>Votación/total</b>
1994	Antanas Mockus	66,2%
1997	Enrique Peñalosa	57,4%
2000	Antanas Mockus	48,8%
2003	Luis Eduardo Garzón	52,2%
2007	Samuel Moreno	49,3%
2011	Gustavo Petro	32,1%

Fuente: elaboración a partir de la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Partiendo de este contexto, se realizará una revisión de la mirada sobre el centro en los Planes de Desarrollo, su alcance y análisis de lo que han sido las políticas públicas y su incidencia en las transformaciones del Centro Tradicional.

### **5.1.1. Visión del centro en los Planes de Desarrollo**

En este marco institucional del sistema de planificación del país, los Planes de Desarrollo del Distrito resultan documentos estratégicos de la apuesta y el plan de gobierno de los Alcaldes de Bogotá. Es importante recalcar que aun teniendo el soporte técnico, el Plan de Desarrollo Distrital es, ante todo, un documento político que plantea lo que se quiere para la ciudad, y el compromiso gubernamental por hacer realidad sus propuestas. Este debe ser además el resultado de un proceso de participación que, en el caso bogotano, es adelantado con el Consejo Territorial de Planeación Distrital con la ciudadanía, a través de distintos escenarios de consulta, y con apoyo del Concejo Distrital.

<sup>15</sup> No incluye votos en blanco o votos inválidos.

Este instrumento de planificación no es autónomo, sino que está inscrito en un contexto nacional, de tal manera que los lineamientos del orden nacional inciden en el alcance de los planes municipales o distritales y, por tanto, en el desarrollo urbano de la ciudad. Por ejemplo, las regulaciones sobre vivienda, patrimonio nacional, transporte, servicios públicos, emanadas del Gobierno central, condicionan el alcance de las políticas planteadas en el ámbito local; de la misma manera sucede con algunas inversiones que requieren directa participación de la Nación, como es el caso del transporte masivo.

En cuanto a la capital, se abordarán a continuación los Planes de Desarrollo posteriores a la adopción en 1993 del Estatuto Orgánico de Bogotá (Ley 1421 de 1993), correspondientes a las administraciones de Antanas Mockus (1995-1997), Enrique Peñalosa (1998-2000), segundo periodo de Antanas Mockus (2001-2003), Luis Eduardo Garzón (2004-2008), Samuel Moreno (2008-2011) y parte de la administración de Gustavo Petro (2012-2014), quien tiene su periodo de gobierno hasta el 2015.

Una breve revisión documental que se desprende de dichos planes lleva a plantear que desde la década del noventa el Centro Tradicional de Bogotá ha sido tema cada vez más importante en los Planes de Desarrollo; sin embargo, esto no ha sido suficiente para garantizar los cambios requeridos y la continuidad de políticas. Es importante anotar que, aunque no es objeto de este apartado, las 20 localidades de la ciudad cuentan también con sus propios planes locales de desarrollo contruidos según las directrices del Plan de Desarrollo Distrital y del Alcalde.

Vale resaltar también la relación de los Alcaldes mencionados con el Concejo Distrital, como un aspecto de gran importancia sobre la gestión de la Alcaldía. Aunque no se puede justificar con ello los resultados, puede afirmarse que por esta razón algunas iniciativas del gobierno pudieron verse afectadas<sup>16</sup>. Este entorno político se refleja en las administraciones de Mockus y Petro, que, por razones distintas, resultaron altamente conflictivas. En la de Peñalosa, las coaliciones lograron un nivel aceptable de relacionamiento, en tanto en el gobierno de Garzón podría afirmarse que el manejo político de su administración le permitió relaciones aceptables con esa Corporación,

---

<sup>16</sup> Por ejemplo, el cupo de endeudamiento, las obras por valorización e incluso la aprobación del POT, que implicaban, en algunos casos, reprogramación de proyectos o ajustes significativos en los presupuestos.

mientras que en la de Moreno fue muy fluida, dado el esquema clientelar que se impartió por parte del Gobierno distrital.

En cuanto a la importancia del centro en las administraciones mencionadas, puede anotarse que la primera Alcaldía de Antanas Mockus (1995-1998) en su programa de gobierno “Formar Ciudad” incluye el Proyecto Centro a través de proyectos institucionales, y aunque en el Plan no se especifica el alcance, en la práctica se inicia una serie de obras importantes que se materializarían en las siguientes administraciones; asimismo, sus programas de cultura ciudadana impactaron especialmente esta zona. En su segunda administración, Mockus (2001-2004) propuso la realización de cuatro planes parciales de renovación del uso del suelo en el centro, sobre los que hubo avances, aunque no alcanzaron a implementarse.

Por su parte, el Plan de Desarrollo de Enrique Peñalosa (1998-2001) “Bogotá: para Vivir Todos del Mismo Lado”, planteó proyectos específicos para el centro; de allí que se adelantaron actos administrativos para promover varias intervenciones de renovación urbana. Las obras de infraestructura en distintas partes de la ciudad incidieron también en el centro.

Posteriormente, el Plan de Desarrollo de Luis Eduardo Garzón (2004-2008) “Bogotá Sin Indiferencia”, retoma la iniciativa de renovación urbana del centro, incluyendo proyectos prioritarios para la recuperación del sector e impulsando una institucionalidad que representaría un paso definitivo para el centro. Por su parte, el Plan de Desarrollo de Samuel Moreno (2008-2012) “Bogotá Positiva”, aunque no incorporó estrategias específicas con respecto al centro, definió una meta de renovación urbana de 50 ha en esta zona. Durante esta administración se manifiesta un mayor interés por la renovación urbana por parte del sector privado.

Finalmente, Gustavo Petro (2012-2016), en su Plan “Bogotá Humana”, formula explícitamente el propósito de revitalización del Centro Tradicional y el centro ampliado, para responder principalmente a los problemas de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritaria, así como al modelo redensificador opuesto a la expansión urbana.

Un aspecto central tiene que ver con la visión de los Alcaldes sobre el modelo de ciudad; unos con mayor énfasis en la densificación, otros en la expansión. Esta concepción incide en las políticas públicas, en la gestión, así como en la dinamización física del centro. Es importante mencionar también que, excepto el Plan de Desarrollo de Peñalosa, los demás incluyeron, en sus respectivos planes, determinadas iniciativas y estrategias relacionadas con el patrimonio histórico y cultural.

Las acciones propuestas para el centro en los Planes de Desarrollo se han concentrado principalmente en la recuperación del espacio público, la promoción de vivienda, la mejora de la accesibilidad y movilidad, la restauración y preservación de inmuebles históricos, las obras de infraestructura vial y la definición de proyectos de renovación urbana. Estos últimos han tenido un difícil camino, puesto que no siempre encuentran continuidad entre los planes, o bien, quedan pospuestos para su ejecución.

A continuación se enuncian algunos rasgos de la visión y resultados generales de los Planes de Desarrollo de los Alcaldes y del modelo de ordenamiento de la ciudad y las propuestas de los tres POT gestados entre los 1995 y 2013.

#### **5.1.1.1. Plan de Desarrollo 1995-1998: “Formar ciudad”, de Antanas Mockus y Paul Bromberg**

El Plan de Desarrollo “Formar ciudad” de la administración Mockus-Bromberg se destacó por propuestas no tradicionales sobre el manejo y la visión de la ciudad. Cultura Ciudadana, Productividad Urbana y Espacio Público fueron las líneas centrales del programa del mandatario. Mockus, inscrito por un movimiento cívico, fue elegido Alcalde, cargo al que renunció en su tercer año para participar en las elecciones presidenciales, quedando Paul Bromberg como encargado de la administración de la ciudad. Su concepción sobre el manejo transparente de los recursos públicos y la no negociación a cambio de burocracia o intervención de políticos en sus proyectos fueron aspectos esenciales de su gestión, así como la insistencia en la ley, la moral y la cultura como base del cambio social requerido por los capitalinos.

El desafío del Plan de Desarrollo consistió en mejorar el orden y el espacio urbano de Bogotá a partir de una nueva forma de entender la cultura ciudadana mediante

estrategias de autorregulación ciudadana, construcción colectiva de una imagen de ciudad, sentido de pertenencia, participación comunitaria y regulación de la administración. El Plan fijó seis prioridades: cultura ciudadana, medioambiente, espacio público, proceso social, productividad urbana y legitimidad institucional.

Dicho plan desarrolló varias iniciativas en torno al centro de Bogotá<sup>17</sup>, que aunque no se explicitaron en las bases del documento, sí fueron tenidas en cuenta a través de los recursos de inversión definidos en los presupuestos de las entidades correspondientes. Estas partidas se refieren a proyectos relacionados con el patrimonio y las obras de infraestructura. Con ellas se impulsaron obras de recuperación de andenes, compra y mantenimiento de inmuebles históricos a través de la Corporación La Candelaria<sup>18</sup>, y además se emprendieron importantes proyectos que culminarían años después, como el Eje Vial de la avenida Jiménez y la recuperación del Camino a Monserrate, que buscaban promover el espacio público e incorporar los cerros y los ríos a la vida ciudadana. En el marco del Plan Centro se emprendieron acciones como la reubicación de vendedores ambulantes, la adecuación del mobiliario del centro y la renovación de redes de servicios públicos.

Varias actividades que formaban parte de los proyectos bandera del Alcalde tuvieron efectos en el centro y en el resto de la ciudad; entre ellas se destacan las estrategias de sensibilización entre conductores de vehículos y peatones para disminuir la accidentalidad en zonas congestionadas, y la *hora zanahoria* y el *desarme* para disminuir la violencia. Simultáneamente, se promovieron actividades para que los bogotanos retornaran al centro de la ciudad para recuperar su dinamismo; sobresalen los llamados “septimazos” por la carrera 7, desde la avenida Jiménez hasta la calle 24, que consistían en la peatonalización de este tramo en un horario específico, que en la actualidad sigue vigente y se ha extendido, y una parte ya no es temporal. Las alternativas promovidas para el uso del espacio público involucraron importantes sectores como la Calle Real.

---

<sup>17</sup>En el gobierno anterior de Jaime Castro se fijaron incentivos fiscales explícitos en el Plan de Desarrollo a proyectos de renovación urbana, de los cuales algunos estaban en el Centro: Sabana-el Listón; San Victorino; Santa Bárbara Centro-Las Cruces-San Bernardo; Voto Nacional; Ricaurte; San Martín-Sector Bavaria; Santa Fe-Samper Mendoza; Las Nieves; Germania-Las Aguas, Zona Institucional; Alameda-La Capuchina; Belén-Egipto; Teusaquillo.

<sup>18</sup>Realizó la restauración de inmuebles tales como la Casa de la Independencia, la de los Grifos y la de Don Tito, así como la construcción de 23 apartamentos para vivienda en el centro histórico.



#### **5.1.1.2. Plan de Desarrollo 1998-2001: “Por la Bogotá que Queremos”, de Enrique Peñalosa**

El Plan de Desarrollo de Enrique Peñalosa hizo énfasis en grandes transformaciones urbanísticas principalmente a partir de la movilidad y del espacio público. Este Alcalde, elegido también con el respaldo de un movimiento cívico, se caracterizó por su forma de gobierno gerencial y por la ruptura de la tendencia sobre la invasión de las vías y el resto del espacio público, así como por el freno al uso intensivo del automóvil. Varias iniciativas marcaron su administración, como la puesta en marcha del Transmilenio, la formulación del primer POT de la ciudad, las fuertes intervenciones de recuperación del espacio público, el uso de la bicicleta y las ciclorrutas. Su visión de la ciudad abarcaba también la expansión de la ciudad hacia el norte y occidente, aunque sus propuestas en este sentido fueron limitadas por el entonces Gobierno nacional.

Las prioridades de este Plan partían de una estrecha articulación con otras instancias como la nación y el sector privado alrededor de la inversión en grandes proyectos para ampliar y mejorar la infraestructura de la ciudad. Asimismo, incluyó cinco proyectos prioritarios: el Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM), del cual el metro sería una prioridad<sup>19</sup>; la construcción y el mantenimiento de vías; el banco de tierras, el Sistema Distrital de Parques; el Sistema Distrital de Bibliotecas; la movilidad, el urbanismo y los servicios; la seguridad y la convivencia; la eficiencia institucional; y la ciudad a escala humana.

Uno de los programas que explícitamente se incorpora en el Plan fue el de la renovación urbana, orientada a intervenciones en las zonas deterioradas del centro y a las generadas con la obra del metro. La construcción del Eje Ambiental de la avenida Jiménez, la recuperación de espacios abiertos y andenes y la rehabilitación de inmuebles por parte de la Corporación La Candelaria fueron parte de las acciones en esta zona de la ciudad; sin embargo, se concedió la mayor trascendencia a la renovación urbana del centro, la cual se tradujo en la adquisición de predios e inicio de las fases que incluirían proyectos específicos en San Victorino, San Bernardo y Santa Inés, así como la reglamentación

---

<sup>19</sup>El Alcalde Enrique Peñalosa se comprometió con el metro, pero argumentando falta de recursos suspendió este objetivo y lo substituyó por Transmilenio.

para los sectores de La Capuchina, San Victorino, Voto Nacional, La Estanzuela y Eduardo Santos.

La inversión más significativa de ese gobierno en el centro de Bogotá fue la intervención de la zona de El Cartucho y la construcción del macroproyecto Parque Tercer Milenio, el cual planteaba como objetivo recuperar el occidente del Centro Tradicional, que estaba considerado como una de las mayores zonas de marginalidad y criminalidad de la ciudad. Sobre este proyecto, en el 2005, con el apoyo de la Gerencia de Renovación Urbana del IDU, se demolieron los inmuebles existentes, y en su lugar se construyó un parque metropolitano de 20 ha. Durante su mandato se crea la Empresa de Renovación Urbana (ERU), la cual solo entraría en plena ejecución en 2004 en la administración de Luis Eduardo Garzón, quien capitalizó y dio luz verde a su gestión.

En general, el Plan de esta administración se esforzó por reorganizar ejes de tráfico, andenes, ciclorrutas, espacios verdes y actividades económicas. La construcción de la primera fase de Transmilenio incluyó la estación de la avenida Jiménez y la del Tercer Milenio en el Centro Tradicional.

#### **5.1.1.3. Plan de Desarrollo 2001-2004: “Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado”, de Antanas Mockus**

El Plan de Desarrollo “Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado”, de la segunda administración de Antanas Mockus, tuvo como objetivo general avanzar hacia la construcción colectiva de una ciudad incluyente, justa, económicamente competitiva y donde lo público se considera sagrado. Este Plan retomó la iniciativa de la cultura ciudadana: educar y formar a la ciudadanía. Para ello, se basó en siete valores fundamentales: respeto por las personas; la ley y lo público; vocación de servicio; pasión por el logro dentro de la consistencia; honradez y transparencia; firmeza en la búsqueda de armonía entre la ley, la moral y la cultura; equidad, y solidaridad.

Como visión de la ciudad, propuso la integración entre Bogotá y su región, la generación de suelos urbanos hacia el interior de la ciudad para ampliar la oferta inmobiliaria y atender los problemas de vivienda, planteando la conformación de cuatro nuevas ciudadelas promovidas desde el Distrito en El Recreo, El Porvenir, Nuevo Usme

y Campo Verde. A diferencia del Plan de Desarrollo de su anterior gobierno, este reconoció abiertamente la importancia de adelantar procesos de renovación urbana en zonas del centro expandido, para atraer nueva inversión inmobiliaria. El programa “Bogotá crece con razón” propuso generar y renovar suelos urbanos para facilitar una oferta inmobiliaria que permitiera absorber oportunamente las presiones del crecimiento poblacional y los objetivos de transformación de la ciudad, así como la promoción de vivienda asequibles a familias de ingresos bajos para desalentar la urbanización ilegal.

Sus propósitos en el centro se orientaron a la promoción de cuatro planes parciales de renovación urbana en la zona de la Plaza España y en el sector de San Victorino, que no alcanzaron a concretarse, y en proyectos de recuperación y preservación del patrimonio, en los que se destacan el inventario de bienes de interés cultural y su reglamentación. El metro también estuvo referenciado en este Plan de Desarrollo a partir del Plan Maestro para Transporte Urbano formulado por la agencia internacional JICA, que incluye la primera línea del metro, con algunas de sus estaciones en el centro de la ciudad.

#### **5.1.1.4. Plan de Desarrollo 2004-2007: “Bogotá sin Indiferencia: un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión”, de Luis Eduardo Garzón**

El Plan de Desarrollo de Luis Eduardo Garzón se caracterizó por revertir las tendencias de las inversiones en la ciudad, dándole al componente social la mayor relevancia. La elección de este mandatario, representante del Polo Democrático, le permitió a la izquierda contar con su primer Alcalde de Bogotá.

Siguiendo el carácter social del Plan, se realizaron importantes iniciativas como el Programa Bogotá Sin Hambre, la ampliación de los comedores comunitarios, los Planes Maestros de Seguridad Alimentaria y Abastecimiento, al igual que los Planes de Movilidad y de Espacio Público. Además, gestionó avances para facilitar la cercanía de los ciudadanos a los servicios públicos, como Salud a su Hogar, Servicio al Ciudadano y la red de colegios públicos. Sus políticas de fortalecimiento de las localidades y la ampliación de los espacios de participación generaron una forma de gobierno más cercana a la ciudadanía<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Asimismo, y luego de muchos años la administración logró adelantar y acordar con el Concejo de Bogotá la reforma macroinstitucional del Distrito, organizando sectores, entidades y funciones, creando además instancias de coordinación de los asuntos más relevantes de la ciudad, como se señala más adelante en este capítulo.

Durante esta administración se adoptó el PZCB, iniciativa que llevaba varios años en proceso, y el acuerdo con la Nación a través del CONPES 3471 de 2007 para la primera fase del Programa de Revitalización del Centro de Bogotá, que autorizaba un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo por US\$10 millones de dólares, que fue rechazado en la siguiente administración. El PZCB significó uno de los mayores esfuerzos de ese Gobierno con relación al centro; allí quedaron los principales proyectos definidos, la apuesta por su densificación y el control a la expansión urbana como modelo de ciudad, que, aunado a una visión más potente de la integración con los municipios vecinos, permitiría una planificación acordada y regulada.

En el marco del desarrollo del Plan, se activó y capitalizó la Empresa de Renovación Urbana (ERU), desde donde se gestionaron y estructuraron importantes proyectos, entre ellos el del Centro Comercial San Victorino, considerado como un nodo estratégico de economía popular de tradición de esta zona, y sobre el cual, a pesar de los inminentes avances en esa administración, no se ha logrado hasta la fecha su ejecución. Asimismo, otros procesos de renovación urbana que surtieron etapas necesarias para hacerlos viables quedaron concretados y en proceso de gestión del suelo; sin embargo, no han tenido desarrollos posteriores significativos<sup>21</sup>, entre ellos la Manzana Cinco, proyecto habitacional que contaría con el Centro Cultural Español y que tiempo después fue cancelada por el gobierno de ese país; Ciudad Salud, proyectado como un clúster de carácter internacional alrededor de varios de los hospitales más importantes de la ciudad<sup>22</sup>, y los proyectos habitacionales en San Bernardo y el eje de la avenida de los Comuneros.

Paralelo a ello, se adelantaron acciones de recuperación de inmuebles históricos; entre ellos, el Palacio Liévano, coordinando además una agenda cultural intensiva que invitaba a los ciudadanos al centro. Una de las mayores polémicas durante este periodo

---

<sup>21</sup> Con acuerdos con Metrovivienda se empezarían en la siguiente administración los proyectos de vivienda al costado del Parque Tercer Milenio; en la actualidad no se han iniciado estas obras.

<sup>22</sup> Los hospitales de Santa Clara, La Misericordia, Dermatológico, San Juan de Dios, Materno Infantil, Cancerológico y La Samaritana.

se relaciona con el incremento y la gestión de problemáticas asociadas a las ventas callejeras y los conflictos por el espacio público<sup>23</sup>.

#### **5.1.1.5. Plan de Desarrollo 2008-2011: “Bogotá Positiva: para Vivir Mejor”, de Samuel Moreno Rojas**

**Este** Plan de Desarrollo hizo énfasis en los derechos orientados al reconocimiento y restablecimiento de los derechos individuales y colectivos con un sentido de oportunidades, capacidades y libertades. El Alcalde Samuel Moreno fue elegido con el respaldo del partido Polo Democrático, pero en el último año de la administración fue suspendido del cargo por irregularidades en el manejo de los recursos de la ciudad; en su lugar fue designada Clara López, del mismo partido. Esta administración articuló el conjunto de sus acciones en torno a programas sectoriales e intersectoriales basados en los siguientes objetivos: ciudad de derechos, derecho a la ciudad, ciudad global, participación, descentralización, gestión pública efectiva y transparente y finanzas sostenibles.

En el Plan de Desarrollo quedó expuesta la articulación del respectivo Plan Zonal en el POT, del cual se inició la revisión desde una perspectiva de ciudad densa y compacta que incluyó la ampliación de las relaciones con la región; en este caso, cobijando todos los municipios de Cundinamarca desde la figura de Región Capital. Asimismo, se construyó el Expediente Urbano de Bogotá y los estudios preliminares de renovación urbana de la Estación Central de Transmilenio. Se da inicio también al Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) y la ampliación de las líneas de Transmilenio como la carrera 10 en el centro de la ciudad. También se empiezan los estudios del metro y del tren de cercanías, con lo que se daba respuesta al compromiso de su campaña.

En este marco se planteó el Programa Transformación Urbana Positiva, que tenía como objetivo promover, gestionar y realizar operaciones, programas y proyectos urbanos sostenibles, integrales, prioritarios y estratégicos, dinamizadores de equidad y competitividad en los procesos de desarrollo y renovación urbana. Sin embargo, aun cuando el programa definió como una de sus metas renovar 50 ha del área del PZCB, no

---

<sup>23</sup> Para dar respuesta, se formuló una estrategia de gestión y aprovechamiento económico del espacio público y la creación de 160 módulos para favorecer la organización de los vendedores ambulantes.

se definieron estrategias específicas; aun así, quedaron planteadas cerca de 12 iniciativas de promotores privados que se interesaron en adelantar proyectos de renovación urbana en el centro y otras zonas de la ciudad.

#### **5.1.1.6. Plan de Desarrollo 2012-2015: “Bogotá Humana”, de Gustavo Petro**

El Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” de Gustavo Petro tiene tres propósitos centrales: reducir la segregación social, enfrentar el cambio climático y defender lo público. Sus objetivos también incluyen reducir la carga del gasto de los sectores más pobres y la promoción de políticas de defensa y protección de los derechos humanos. El Alcalde de izquierda fue elegido con el respaldo del movimiento Progresistas, que hoy forma parte de la Alianza Verde, anterior Partido Verde, y su mandato va hasta finales del 2015.

Una de las propuestas que adquieren mayor fuerza en esta administración es revitalizar el centro de la ciudad mediante estrategias con varias novedades frente a los planes que lo antecedieron. En ese sentido, su visión de la ciudad se enmarca en la densificación, especialmente del centro ampliado, la contención del crecimiento del perímetro urbano y, en cambio, abordando la constitución de un área metropolitana gestionada fallidamente en su mandato, primero con los municipios de la sabana<sup>24</sup> y posteriormente con Soacha<sup>25</sup>. El enfoque de frenar la segregación<sup>26</sup>, al que se da gran relevancia, también está planteado con relación al centro, haciendo énfasis en el tema de vivienda para pobres como un objetivo primordial de la revitalización con mezcla social y de actividades. De igual modo, la revitalización se orienta en el Plan en función de proteger el patrimonio inmueble y darle un uso adecuado para garantizar su conservación.

Por otra parte, la peatonalización de la carrera 7, la puesta en marcha del SITP y la reducción de su tarifa, la decisión del mínimo vital de agua para los pobres y el cambio hacia la municipalización del modelo de operación del aseo, anteriormente en manos del

---

<sup>24</sup> Actualmente, la administración promueve la Región Administrativa de Planificación (RAPE), con los departamentos vecinos: Bogotá, Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima.

<sup>25</sup> Las propuestas fueron negadas por falta de acuerdos entre las autoridades del Distrito y del Departamento y, en el caso de Soacha, por la Corte Constitucional, que pedía una ley específica para Bogotá.

<sup>26</sup> Queda plasmado en la modificación excepcional del POT (MEPOT), suspendido en la actualidad. Complementa su visión la fuerte protección a la estructura ecológica principal de la ciudad.

sector privado, han sido motivo de intensas polémicas con el Concejo y distintos sectores de la opinión pública.

La principal novedad del Plan con respecto a la generación de nueva oferta de unidades habitacionales asequibles para los sectores de más bajos ingresos está orientada al Centro Tradicional y al centro ampliado, que abarca una tercera parte de la ciudad. Esta incluye proyectos urbanos de iniciativa pública y en alianzas con el sector privado, en los que la actuación pública se dirige a la producción de vivienda y la renovación urbana para los sectores de más bajos ingresos, sin desplazar a quienes actualmente viven en estos barrios.

Los proyectos prioritarios de iniciativa pública distrital son la revitalización de la zona industrial, el proyecto piloto Mártires, el de Ciudad Salud Región (incluyendo el Hospital San Juan de Dios), el Campín, la revitalización del Centro Tradicional y otros proyectos de interés de la nación como el Centro Administrativo Nacional (CAN), Innobo y Operación Aeropuerto.

Parte de las intervenciones de revitalización del centro incluyen la ampliación de redes de acueducto y alcantarillado, la generación de plazas y parques, la rehabilitación de edificaciones subutilizadas y la revitalización urbana. Se vienen adelantando iniciativas de construcción de viviendas de interés social y prioritario en varias zonas de la ciudad, dado que esta es una de las mayores preocupaciones de la administración. En el caso del centro o sus inmediaciones, se adelantan proyectos habitacionales en la Plaza de la Hoja. A pesar de los avances no se han logrado concretar grandes transformaciones urbanas en el Centro Tradicional; tal vez la peatonalización de la carrera 7 sea una de las intervenciones más visibles.

### **5.1.2. El modelo de ordenamiento de la ciudad**

Las dimensiones y la complejidad de los fenómenos urbanos que se dan en la región hacen necesario reemplazar muchos aspectos de la gestión urbana convencional, [...] supone articular los diferentes niveles del hábitat: el territorio con sus sistemas urbanos, las ciudades, los barrios y las viviendas.

La eficiencia en las políticas públicas se manifestaría a través de instrumentos novedosos de gestión territorial y urbana, como el O.T., que permitan la utilización racional de los recursos con que se cuenta, considerando las oportunidades, las necesidades más urgentes y la adaptabilidad de las proyecciones futuras (Montes, 2001, p. 10).

Esta apreciación sobre América Latina resulta esencial para el caso de Bogotá, y en este contexto del ordenamiento no resulta en vano la pregunta de cuál ha sido el modelo de ciudad y su impacto en el desarrollo de la capital. Entender este proceso permite y explica en parte los cambios y el papel que ha tenido el Centro Tradicional en el desarrollo de Bogotá. Una mirada general permite contextualizar esta inquietud y dar pasos hacia una adecuada respuesta.

La explosión urbana fruto del crecimiento poblacional, considerado uno de los más altos del mundo entre los años 1950 a 1970 (Beuf, 2012), fue sin duda el origen y el principal aspecto de las preocupaciones sobre la visión de la capital y su desarrollo. A ello se sumaba el funcionamiento de la ciudad y las conexiones entre las distintas dinámicas y actividades presentes y tendenciales. Como parte de las propuestas, surgieron importantes iniciativas, algunas de ellas no concretadas sobre su organización física. Prueba de ello es que Brunner, en 1939, propuso pequeños centros cívicos como núcleos de los nuevos barrios. A su vez, la propuesta inconclusa de Le Corbusier en el Plan Piloto de 1951 planteaba una ciudad monocéntrica con áreas fuertemente especializadas; allí, la “tabula rasa corbusiana” implicaría la demolición de ciertos lugares del centro, buscando la eficiencia de la ciudad. Sert, contrariamente a este modelo, en su Plan Regulador de 1953, parte de la recentralización de las funciones urbanas en el centro cívico y la creación en otros lugares de la ciudad de “núcleos de sectores”.

Los posteriores planes distritales de 1958, 1961 y 1964 tomaron posiciones cercanas de reconocimiento de las áreas comerciales que en forma no planificada surgían por fuera del Centro Tradicional. Desde 1969 se propone explícitamente la conformación de centros de comercio y negocios fuera del centro, aceptando así el surgimiento de nuevos polos que debían integrarse y planificarse teniendo en cuenta el crecimiento de la ciudad y la necesidad de vincular áreas de vivienda y de trabajo, para lo cual se requería dotarlos de servicios y buscar proximidad de usos (Alba, 2000).



Los planes de estructura para Bogotá de 1974, conocido como Fase II, y el Plan Alternativas (que tampoco se ejecutaron) proponen la creación de “ciudades dentro de la ciudad”, cuyo inspirador en Colombia: Lauchlín Currie, traería la experiencia británica. El modelo basado en la descentralización del empleo planteaba tres grandes operaciones de la periferia Suba, CAN-Modelia-Fontibón, y Bosa-Soacha, como áreas combinadas de empleo, equipamientos para los servicios sociales, y vivienda de alta densidad. “La “zonificación integral” promovida por Currie era un intento de organización espacial de la base económica de la ciudad. El objetivo principal era luchar contra la congestión del centro metropolitano” (Beuf, 2012, p. 14). Tiempo después, la experiencia de Ciudad Salitre sería la más próxima a ese modelo de una ciudad dentro de otra:

Este modelo territorial [...] expresaba la ambición de limitar la ubicación de los puestos de trabajo en el centro principal y en los centros secundarios del Norte. El empleo se veía reforzado en los otros centros de la ciudad, como el reciente mercado mayorista (Abastos), el Restrepo y los nuevos centros periféricos. Las nuevas ciudades de CAN-Modelia-Fontibón y Engativá-Suba debían alcanzar niveles de densidad de empleo lo suficientemente altos como para posicionarse como las segundas y terceras centralidades de la capital, con una estructura diversificada del empleo; en cambio, la nueva ciudad de Soacha era pensada como una centralidad industrial. Este modelo territorial estuvo también acompañado de una propuesta de reglamentación de los usos del suelo y de una reflexión sobre los instrumentos para su implementación, tales como incentivos fiscales y recuperación de plusvalías (Beuf, 2012, p. 15).

El modelo policéntrico requería crear y articular pocos y fuertes centros para que pudiesen competir entre ellos y con el principal. Asimismo, motivaban la salida de empleo de este último hacia las nuevas áreas, además de generar grandes densidades de vivienda cerca de las nuevas concentraciones de trabajo. También explicitaba que el modelo no implicaba la sustitución del centro, el cual requería fortalecerse y renovarse en sus áreas deterioradas, y que debía frenarse su crecimiento hacia el norte y, a cambio, inducir el empleo y los servicios comunitarios al sur.

Con la entrada en vigencia de la normatividad de los acuerdos 7 de 1979 y 6 de 1990, se impulsa un enfoque operativo que facilita la construcción en la ciudad. Los “objetivos económicos de la planificación urbana se debían lograr mediante el apoyo a las dinámicas espontáneas, en particular a la construcción industrial de vivienda” y, por

tanto, viabilizar rápidamente la posibilidad de densificar amplios sectores (Beuf, 2012, p. 17). En estos acuerdos se introduce la figura de centros de actividad múltiple o “multicentros“, aunque “sin una definición, localización y estrategias de gestión explícitas, por un lado, y una extensa y única área de actividad múltiple, donde los subcentros detectados en Fase II no se diferenciaban” (Alba, 2000, p. 27). Además, la definición de “área de actividades múltiples” permitió la aglomeración de todo tipo de actividades, diluyendo así las centralidades y zonificando sin tener en cuenta los tejidos residenciales:

Lo que transformó profundamente la estructura de la ciudad durante la década de 1970 fue la decisión del Gobierno nacional de considerar el sector de la construcción como motor del desarrollo, y la consecuente creación por Currie de la Unidad de Poder Adquisitiva Constante (UPAC), un sistema para ajustar el valor de las hipotecas con el índice de inflación, que alentó a los colombianos a ahorrar. De esta manera, la UPAC impulsó una nueva forma de producir la ciudad, masiva y estandarizada, y también fortaleció el poder de las grandes empresas de construcción, tales como Pedro Gómez y Cía, OLCSA de Luis Carlos Sarmiento Angulo, la compañía fundada por Fernando Mazuera y Constructodo de la familia Rodríguez Velasco. Las empresas constructoras produjeron el 73% de la vivienda formal en 1985 contra 15,3% en 1973, mientras que las partes de las producciones artesanal (por encargo) y estatal se redujeron respectivamente de 33,8% a 5,7% y de 51% a 21,4%. Esta transformación de los métodos de producción de la vivienda benefició principalmente a las clases altas, en la medida en que el 19,4% de las viviendas les fueron destinadas, mientras que representaban solo el 9,5% de la población total; asimismo, en 1979, el 86% de la inversión total en la construcción se dio en los barrios ricos (Cuervo, 1995, p. 87). La planificación urbana integral con fuerte dimensión económica no fue solo un fracaso para transformar la estructura de la ciudad en el sentido funcional, sino también en el sentido de la justicia social y espacial” (Beuf, 2012, p. 16).

Con el inicio de los POT en el país, dispuestos en la Ley 388 de 1997, surgen instrumentos obligatorios de planificación orientados, entre otros aspectos, a la regulación de usos del suelo, la cual otorga derechos y deberes a sus propietarios, a la planificación, gestión y financiación del desarrollo urbano de los municipios y distritos. La interdependencia de políticas públicas en el POT es imprescindible, y el reconocimiento de los efectos normativos en el mercado es inminente.

Aun así, con la entrada en vigor de los POT no desaparecieron los problemas de planeación, aun reconociendo su importancia estratégica en el ordenamiento; menos aún

se dio un quiebre al déficit de vivienda, una de las mayores preocupaciones del desarrollo urbano de la ciudad.

El primer POT de Bogotá se adopta en el 2000 durante la administración de Peñalosa. Allí se define un modelo de expansión de la ciudad a través de la incorporación masiva de tierras, en las que se proyectaba una alta densidad y el uso intensivo de transporte público. Al mismo tiempo, se planteaba una ciudad policéntrica, al reconocer la realidad de la existencia de un centro expandido hacia el norte y extendido hacia el occidente, así como las centralidades de escala zonal inexistentes o de incipiente desarrollo.

Las razones del modelo expansivo de la ciudad se soportaban en las proyecciones previstas y, por tanto, en particular, en la necesidad de proveer suelo para atender la demanda de viviendas. Se buscaba también evitar el crecimiento de procesos informales de urbanización inducidos por constructores ilegales o “piratas”. Este enfoque se tradujo en la incorporación de los terrenos y del urbanismo requerido a cargo de la administración distrital, como infraestructuras de servicios públicos, vías, equipamientos y parques, que se pondrían a disposición de los desarrolladores de vivienda.

Se anuncia, entonces, que hacia el interior de la ciudad construida se fortalecería el Centro Metropolitano, ubicando allí las actividades de primera jerarquía, a la vez que se promovería de Áreas de Nueva Centralidad (ANC), a fin de reforzar la descentralización del empleo y la actividad productiva. Si bien se definía frenar la extensión del centro, se daba la posibilidad de empleo cualificado en relación con actividades consideradas de alta jerarquía (Alba, 2000).

Posteriormente, en el 2003, en la administración Mockus, y en el 2004-2007, en la de Garzón, mediante la revisión y compilación del POT, se amplía el alcance del ordenamiento al concepto de *ciudad-región*. En esa última administración se da fuerza al cierre del perímetro urbano y, en contravía del modelo expansivo, a la contención de la ciudad, densificando áreas estratégicas, entre ellas las del Centro Tradicional.

Este modelo se confirma durante la administración de Moreno en 2008-2011, en la que se hace énfasis en el tránsito de un modelo cerrado de ordenamiento territorial a uno

abierto en relación con el sistema de planeación regional; se recalca en este contexto la presencia de una ciudad discontinua al interior de la ciudad y la determinación de desarrollar los pocos pero importantes vacíos urbanos existentes que serían determinantes para la construcción de viviendas, complementariamente de las que estuviesen previstas y en curso.

Este cambio de modelo se da también en el marco de una intensa polémica sobre recuperación de plusvalías urbanas y, por tanto, la captura por largo tiempo de rentas en manos de constructores beneficiarios de las tierras incorporadas a la ciudad, o bien, producto de las grandes inversiones públicas realizadas por la administración para dotar esas nuevas áreas de las obras y servicios requeridos. Y aunque desde el 2000 se había incorporado al Plan el concepto de contribución en las plusvalías generadas en el desarrollo urbano<sup>27</sup>, tan solo en el 2003 se elevó a Acuerdo en el Concejo Distrital. Tiempo después se dio inicio tímidamente a su implementación, cobro y recaudo<sup>28</sup>.

El tema metropolitano también forma parte de este análisis. En 1996, el Plan Maestro de Transporte para Santa Fe de Bogotá propone un Área Metropolitana, conformada por Bogotá y 17 municipios. Posteriormente, como ya se anotó, se evolucionó hacia la Región Capital, y recientemente, al Área Metropolitana con Soacha y a la Región Administrativa de Planificación (RAPE) con otros departamentos cercanos a Bogotá.

La preocupación de las administraciones de Garzón y Moreno sobre el crecimiento desbordado de la mancha urbana y el desenfrenado y poco planificado suelo de los municipios vecinos surgió de las discusiones y propuestas adelantadas en la Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca (MPRBC)<sup>29</sup>. El Modelo de Ordenamiento de la Sabana, planteado desde la Gobernación de Cundinamarca, recogía la necesidad de un cambio en la mirada exclusiva hacia el interior de la ciudad y en favor de la gestión y

---

<sup>27</sup> A través de la cual los propietarios ven incrementado el precio de sus terrenos por una decisión administrativa o por inversiones en obras públicas; por tanto, debe constituirse en una obligación tributaria, de manera que parte de ese beneficio representado en el incremento del valor del suelo sea trasladado a la administración municipal para que se invierta en el bienestar de la comunidad.

<sup>28</sup> Asimismo, se esperaba que con el cobro de plusvalía se financiarían muchas de las obras de la ciudad y al parecer se sobredimensionó su monto. En el 2008, tan solo se habían recaudado del orden de \$57.000 millones y su reinversión no alcanzaba el 10%. Según la Secretaría de Hacienda, al 2013 se han recaudado \$123.000 millones y en más de la mitad de la ciudad no se han podido liquidar las plusvalías.

<sup>29</sup> Conformada por la Alcaldía de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca, la Corporación Autónoma Regional (CAR), representantes de la academia, del sector privado y de organizaciones sociales y auspiciado por el Centro para el Desarrollo Regional de las Naciones Unidas (UNCRD).

el fortalecimiento de una red de ciudades<sup>30</sup> cercanas, conectadas e integradas que desacelerarían el crecimiento de Bogotá, distribuirían el crecimiento y la carga de servicios y permitirían de manera planificada intervenir el territorio. Para ello, debían tener en cuenta la estructura ecológica, la producción de alimentos y las potencialidades económicas y productivas de la región. El modelo recoge las discusiones público-privadas y de los dos gobiernos: el de Cundinamarca y el de Bogotá, adelantadas en el marco de la MRPBC. Una red vial regional, el tren de cercanías y una autoridad única de movilidad formaban parte de esta visión para dar respuesta a las expectativas y a los pronósticos poblacionales.

Este planteamiento parte del análisis de tres escenarios: *concentrado*, tomando a Bogotá como el centro y su conexión con los municipios borde; *lineal*, con eje en la cuenca del río Bogotá, y *desconcentrado*, en una red de ciudades organizadas en nodos de acuerdo con su jerarquía. Este último escenario planteado desde la MRPBC, e incorporado y profundizado por esas administraciones, implicaría una visión regional compartida, y a partir de allí la formulación y ejecución de proyectos y acciones conjuntas bajo la formulación de acuerdos y alianzas entre la Nación, la región y el Distrito. Así, entonces, el modelo de ordenamiento tendría como nodo central a Bogotá y la interconexión de una red de ciudades en un marco regional.

En los últimos años, el modelo de ciudad acentúa la recuperación de bordes de la ciudad, el río Bogotá, los cerros orientales, la Reserva Natural del Norte; piezas claves del ordenamiento, en cuanto a su protección y adecuación con un fuerte carácter ambiental. La administración actual de Petro, como ya se ha mencionado, amplía la cobertura del centro, promueve políticas y reglamentación del suelo para generar su densificación; por tanto, en consonancia con privilegiar este centro ampliado, rechaza el desarrollo previsto en el Plan Zonal del Norte, acordado en el gobierno precedente, e incluso replantea el desarrollo de los procesos de vivienda en Usme contemplados en el respectivo Plan Zonal del 2007.

---

<sup>30</sup>El modelo de red de ciudades considera un sistema jerarquizado de centralidades regionales, basado en las dinámicas de flujos de bienes y servicios y de población que articulan la región.

### 5.1.3. Los Planes de Ordenamiento Territorial

Según la Ley 388 de 1997, el POT es un instrumento que compone un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas por los municipios o distritos para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Define además que el contenido estructural del Plan tendría una vigencia de largo plazo, correspondiente a tres periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales; por su parte, los de corto plazo y sus programas de ejecución regirían como mínimo durante un periodo de gobierno de estas administraciones<sup>31</sup>.

Bogotá ha contado con tres POT: a) el adoptado mediante el Decreto 619 de 2000, b) el revisado en 2003 y compilado a través del Decreto 190 de 2004 y c) el reciente, con el Decreto 364 de 2013, que actualmente está suspendido. A continuación se presentan los principales propósitos con relación a la visión de la ciudad y al Centro Tradicional. Los POT son, además de un instrumento de planificación física y socioeconómica de la ciudad, un compendio de mecanismos que definen los derechos y las obligaciones de quienes intervienen el suelo mediante el reparto equitativo de cargas y beneficios; por ende, es este un dispositivo esencial de la distribución de los beneficios de la ciudad generados por la urbanización.

Un aspecto relevante es el concepto de la flexibilidad, “a través del desarrollo de nuevos o renovados instrumentos, programas, proyectos, normas, modos de gestión y formas de participación” (Montes, 2001, p. 18). Este autor anota que antes del POT, en Bogotá se tenía una flexibilidad negativa a causa de temas estratégicos que no eran tenidos en cuenta como el del ambiente o el del patrimonio, por ejemplo. Resalta además que aún persisten problemas de flexibilidad evidenciados cuando en el abordaje de situaciones acontecidas por los cambios y la dinámica de la ciudad en algunos casos se permite incluir o eliminar instrumentos del POT, mientras que otros no se desarrollan. Tales medidas están basadas en las modificaciones de corto plazo que prevé la ley y, por

---

<sup>31</sup>En todo caso, dentro del POT se establecían los periodos en que se desarrollarán las actuaciones, los programas y los proyectos en el corto, mediano y largo plazo. Para estos efectos, el corto, mediano y largo plazo estará comprendido dentro de los siguientes lapsos: corto plazo, entre los años 2000 a 2004; mediano plazo, entre los años 2004 a 2007; y largo plazo, entre los años 2007 a 2010.

tanto, generan dificultades para hacer coherente la planificación de mediano y largo plazo<sup>32</sup>.

#### **5.1.3.1. La expansión y las transformaciones urbanísticas en el POT del 2000**

En el POT de Bogotá del 2000, adoptado mediante Decreto 619 del 2000, se definen los componentes primarios del modelo distrital a partir de tres estructuras complementarias: *la estructura ecológica principal*, compuesta por el sistema de áreas protegidas del Distrito Capital, los parques urbanos y el área de manejo especial del río Bogotá; *la estructura urbana*, conformada por el suelo habilitado y construido para la residencia de la población urbana, la localización de las actividades y funciones urbanas, la incorporación de la infraestructura, el equipamiento y el espacio libre requerido; y *la estructura rural*, definida como la porción del territorio destinada a la población que preserva formas de vida rural, a las actividades agrícolas, forestales, extractivas y pecuarias.

Asimismo, se establecieron piezas urbanas y centralidades. Las primeras concebidas como grandes territorios diferenciados entre sí por la intensidad y la distribución de los usos, sus formas y su dinámica, formadas por las áreas de centralidad, los tejidos residenciales y las áreas de expansión, que definen la estructura de localización de las actividades en el territorio. Entre estas piezas están: a) el centro metropolitano, integrado por el Centro Tradicional dentro de cual se encuentra el Centro Histórico con dos proyecciones lineales: la ciudad central hacia el norte, y el eje occidente hacia la sabana, a lo largo del cual se establece el nodo de equipamientos; b) los tejidos residenciales norte y sur que albergan las zonas residenciales vinculadas a los centros de empleo y de servicios eficientemente relacionados con el centro metropolitano; c) la ciudad norte y ciudad sur que contiene las zonas de periferias estructuradas tanto por el mejoramiento y la consolidación de los barrios incompletos existentes como por las nuevas áreas que se irían incorporando a la ciudad.

Las centralidades son núcleos urbanos configurados alrededor del Centro Metropolitano y en la periferia de la ciudad que hacen parte de la Estructura Urbana y que tienen como

---

<sup>32</sup> Por ejemplo, las UPZ y las operaciones estratégicas del POT que aparecen y desaparecen, y por otro lado, distintos instrumentos de gestión y financiación que no se han desarrollado.

finalidad ordenar funcionalmente las áreas residenciales, permitiendo la descentralización de actividades y la generación de nuevos subcentros (POT, 2000).

Adicionalmente, se establecieron piezas urbanas y centralidades<sup>33</sup>. Las primeras, concebidas como grandes territorios diferenciados entre sí por la intensidad y distribución de los usos, sus formas y su dinámica, formadas por las áreas de centralidad; y las centralidades, comprendidas como núcleos concentradores de actividades como servicios, comercio y equipamientos. Entre estas piezas está el centro metropolitano, integrado por el Centro Tradicional, que incluye el Centro Histórico, con dos proyecciones lineales que ayudarían también a su descongestión: la ciudad central hacia el norte y el eje occidente hacia la Sabana. Fija además como objetivos del Centro Tradicional crear nuevos espacios de identidad, transformar el borde del centro, reactivar las zonas deterioradas para la localización de las actividades de alta jerarquía, contrarrestar las tendencias de disminución del uso residencial, aprovechar el potencial turístico y cultural del Centro Histórico, abrir el borde sur del centro y optimizar la accesibilidad a la zona mediante el sistema de transporte masivo (POT, 2000).

El POT propone localizar nuevos equipamientos de alta jerarquía en el centro metropolitano, considerado además el centro administrativo nacional. Introduce el carácter competitivo a esta pieza urbana y la localización de las sedes y estructuras que requiere la inversión nacional y extranjera en beneficio del desarrollo económico y social de la región. Define también los proyectos estructurantes del POT: vivienda, transporte y espacio público, y se proponen las operaciones estructurantes sobre áreas y elementos estratégicos de cada pieza urbana, priorizando la inversión pública e incentivando la inversión privada con instrumentos de gestión. Se plantean para ello 22 Operaciones Estructurantes, y una de ellas es el borde del centro, que incluye la recuperación de sectores y valoración de sitios emblemáticos en el Parque Tercer Milenio, Cementerio Central, San Martín/Centro Internacional, Estación de la Sabana, Las Cruces y Centro Histórico.

---

33 Las centralidades son núcleos urbanos configurados alrededor del centro metropolitano y en la periferia de la ciudad que forman parte de la estructura urbana y que tienen como finalidad ordenar funcionalmente las áreas residenciales, permitiendo la descentralización de actividades y la generación de nuevos subcentros (POT, 2000).



**Tabla 18.** Operaciones centralidades POT 2000

<b>Centralidades del POT 2000</b>	<b>Operaciones urbanas del POT 2000</b>
<p><i>Centralidades de Escala Urbana</i> Existentes:</p> <p>Unicentro - Santa Bárbara, Las Ferias – Bonanza, Las Ferias – Bonanza, Plaza de las Américas, El Restrepo. Nueva: Fontibón – Regional.</p> <p><i>Centralidades de Escala Zonal:</i> Nuevas:</p> <p>Aeropuerto Guaymaral, Carabineros - La Colina Campestre, Suba – Tibabuyes, Alamos – Engativá, Américas – Corabastos, El Porvenir, Las Delicias, Danubio, Nuevo Usme. Existentes: Toberín Santa Lucía – Tunal, La Victoria.</p> <p><i>Centralidades de Escala Zonal Secundarias:</i> La Paz, Prado Veraniego, Rionegro, Arrayanes, Las Mercedes, Centro Suba, Quirigua, Garcés Navas, Centro Engativá, Centro Fontibón, Santafé del Tintal, Carvajal, Santander, Veinte de Julio, El Recreo, Centro Bosa, Venecia, San Carlos, El Ensueño, San Francisco, Casa de Teja, Alfonso López, Centro Usme.</p>	<p>Operación Centro Empresarial avenida Chile - avenida 100, Operación Anillo de Innovación, Aeropuerto Eldorado, Parque Simón Bolívar, Operación Río Fucha / avenida Primero de Mayo, Operación río Tunjuelo, Operación Santa Bárbara, Las Ferias/ Boyacá, Operación Colina Campestre, Operación Juan Amarillo / Córdoba, Operación Suba – Tibabuyes, Operación Puerta Norte, Operación Torca-Guaymaral, Operación Ciudad de Cali / Conejera, Operación Entre Nubes, Operación Puerta al Llano, Operación Nuevo Usme, Operación Autopista Sur-Soacha, Operación Tintal, Operación Américas / Corabastos, Operación Fontibón, Operación Jaboque / Engativá.</p>

Fuente: elaboración propia a partir del POT del 2000

Se definen los sectores de interés cultural y la normatividad específica para los inmuebles, entre los que se encuentran sectores antiguos que corresponden al Centro Tradicional, que incluyen el Centro Histórico declarado monumento nacional y los núcleos fundacionales de los municipios anexados.

Adicionalmente, se establecen políticas sobre programas, actuaciones y operaciones urbanísticas en habitabilidad, entre otras, para ampliar la oferta de suelo y rehabilitación de vivienda en áreas centrales, considerando la renovación urbana como instrumento central de la política habitacional para la generación de vivienda en general y de interés social.

Establece también un marco de política de renovación urbana, considerando que esta permite el reordenamiento de zonas de la ciudad que han perdido funcionalidad y calidad habitacional, que presentan deterioro o abandono, y con un aprovechamiento muy bajo en relación con su potencial asociado a su ubicación y a la disponibilidad de redes de servicios públicos (SDP, 2000).

También se enuncian varios planes maestros de equipamientos de los cuales hoy en día existen 16<sup>34</sup>; y se determina la elaboración de los estudios urbanísticos generales para la zona y la estructuración del proyecto urbanístico general de Ciudad Salud, además de los estudios urbanísticos de renovación urbana asociados a la red del sistema integrado de transporte y a las centralidades y operaciones urbanas. También define un programa sobre el patrimonio construido: “Plan Reencuéntrate, un Compromiso con La Candelaria”, que incluye espacio público, recuperación y restauración de inmuebles patrimoniales y monumentales, entre otros.

En términos de vías y transporte, propone la puesta en marcha del sistema integrado de transporte masivo, conformado por el sistema metro línea 1 (que incluiría cuatro estaciones en el Centro Tradicional, en las localidades de Santa Fe, Los Mártires y La Candelaria), el sistema de transporte masivo por corredores preferenciales (troncales) y el sistema de ciclorrutas. Además, el consolidar el sistema vial interno de la ciudad central, el sistema de conexión del centro metropolitano con las grandes zonas de vivienda y las nuevas áreas de expansión, y el sistema de relación entre la región y la ciudad.

Finalmente, se plantean proyectos de corto, mediano y largo plazo, fijando para el centro, entre el 2000 y 2004, la promoción y ejecución de la primera fase del proyecto urbano del borde del Parque en la zona de San Bernardo, la construcción de la fase I del Parque Tercer Milenio, la estructuración del Plan de Renovación Urbana sobre los ejes de las avenidas Comuneros y Hortúa, y la elaboración del plan o planes parciales para el proyecto San Martín.

Para el periodo 2004 y 2007, se proyectaron obras como la avenida de Los Comuneros, la avenida Mariscal Sucre y la avenida Jiménez y la Troncal de Transmilenio de la carrera 10. Además, el Parque se adelantó durante la vigencia prevista; varias de las obras propuestas para los siguientes periodos fueron realizadas en tiempos distintos a los planeados, y algunos todavía están inconclusos, como los de San Bernardo, San

---

<sup>34</sup> Planes Maestros de: espacio público, energía, gas natural, culto, residuos sólidos, cementerios y servicios funerarios, acueducto y alcantarillado, abastecimiento y seguridad alimentaria, bienestar social, telecomunicaciones, salud, movilidad, deporte y recreación, educación, equipamientos culturales, seguridad, defensa y justicia. También se encuentran tres en proceso de adopción, el de educación superior, el de turismo y el de sedes administrativas.

Victorino (complementario al Parque Tercer Milenio), y San Martín. Algunas obras viales también siguen sin terminar, como la avenida Jiménez hacia los cerros.

### 5.1.3.2. Ciudad compacta y planificación regional en el POT del 2004

En este POT, como se ilustra en la figura 7, se definen la jerarquía y las escalas de los instrumentos de planeación. Los de primer nivel son los planes maestros de servicios públicos y equipamientos; en el segundo nivel, la escala los planes zonales, los planes de ordenamiento zonal, las unidades de planeamiento zonal (UPZ), los planes parciales y los planes de reordenamiento; y en el tercer nivel están los planes de implantación, los planes de regularización y manejo de usos dotacionales y los planes de implantación.

Asimismo, se establecen otra clase de instrumentos de financiación y gestión del suelo, entre ellos: repartos de cargas y beneficios, transferencia de derechos de construcción, participación distrital en las plusvalías, declaratoria de desarrollo y construcción prioritaria., fondos para el de pago compensatorio de cesiones y parqueaderos, títulos representativos de derechos de construcción y desarrollo, títulos representativos de derechos adicionales de construcción y desarrollo, pagarés de reforma urbana y bonos de reforma urbana.

**Figura 7.** Instrumentos de planeación del POT



Fuente SDP (2004), POT

En el POT del 2004 se redefine la estrategia de ordenamiento de tres estructuras: la estructura ecológica principal, compuesta por sistema de áreas protegidas, parques

urbanos, corredores ecológicos y el área de manejo especial del río Bogotá; la estructura funcional y de servicios, conformada por los sistemas generales de servicios públicos, de movilidad y de equipamientos; y la estructura socioeconómica y espacial, constituida por el centro y la red de centralidades que concentran actividades económicas y de servicios y que se disponen sobre todo el territorio y la localización de equipamientos. Asimismo, incorpora las Operaciones Estratégicas (OE) como apuesta principal para la consolidación de esa estrategia.

En este POT se reducen las centralidades (tabla 19): seis centralidades de integración internacional y nacional, entre ellas la del centro (tanto e histórico como el internacional), y se eliminan las operaciones estructurantes, creando las Operaciones Estratégicas (OE) (entre ellas el Centro Histórico-Centro Internacional), asimiladas a la Operaciones Urbanas Integrales de la Ley 388<sup>35</sup> y fijando su alcance: vinculan a las intervenciones urbanísticas e instrumentos de gestión urbana e intervenciones económicas y sociales para consolidar a corto, mediano y largo plazo, la estrategia de ordenamiento, determinando los recursos de inversión que deben ser incluidos en el programa de ejecución de cada administración.

**Tabla 19.** Operaciones Estratégicas y centralidades del POT 2004

<b>Centralidades del POT 2004</b>	<b>Operaciones Estratégicas del POT</b>
<p><b>Centralidades de integración internacional y nacional.</b> Usaquén - Santa Bárbara, calle 72 - calle 100, Centro (<b>Centro Histórico - Centro Internacional</b>), Salitre - Zona Industrial, Fontibón - Aeropuerto Eldorado - Engativá., y Nueva centralidad Eje de integración Llanos / Nuevo Usme.</p> <p><b>Centralidades de integración regional.</b> Delicias / Ensueño, Nueva Centralidad Quirigua - Bolivia y Toberín - La Paz.</p> <p><b>Centralidades de integración urbana.</b> Suba, Ferias - Rionegro, Restrepo - Santander, Nueva Centralidad Danubio - Río Tunjuelo, Chapinero, Corabastos, Álamos, Prado Veraniego, 7 de Agosto, Veinte de Julio, Bosa y Américas</p>	<p><b>Prioridad 1. Centro Histórico - Centro Internacional,</b> Anillo de Innovación -Eje de integración Occidente, Fontibón- Aeropuerto El Dorado - Conexión Guaymaral, Río Tunjuelo- Centralidad Danubio - Usme y Río Tunjuelo - Nuevo Usme- Eje de Integración Llanos.</p> <p><b>Prioridad 2.</b> Centralidad Suba y Centralidad Bolivia Quirigua.</p> <p><b>Prioridad 3.</b> Eje de Integración Norte - Centralidad Toberín La Paz, Eje de Integración Sur - Centralidad Delicias Ensueño y Centralidad Corabastos.</p>

Fuente: elaboración propia a partir del POT del 2004

Las OE determinan los recursos de inversión que deben ser incluidos en el programa de ejecución de cada administración. En ese marco estableció diez OE; una de ellas es el

<sup>35</sup>Como tal la Ley 388 no define las OE, sino las operaciones urbanas, los macroyectos urbanos integrales y las Actuaciones Urbanas Integrales.

Centro Histórico-Centro Internacional. Es importante destacar que en relación con su delimitación, las OE no siempre coinciden con las centralidades (SDP, 2009).

Establece también como uno de los ocho programas prioritarios de ejecución del Plan la “consolidación del centro de la ciudad y de la red de centralidades del D.C.”, para la atención de bienes y servicios en sus diferentes escalas. Se promueve entonces un centro que, además de su dinámica territorial propia, se posicione como nodo internacional, nacional y regional, proteja el patrimonio cultural e impulse la renovación urbana, entre otras acciones, potenciando actividades de gran importancia como las universitarias, hospitalarias y de servicios, con un alcance regional y nacional; para ello, propone allí la concentración de inversión y la utilización de los instrumentos de gestión. Por su parte, la Operación Estratégica Centro tiene como directrices: fortalecer y posicionar el centro como nodo internacional, nacional y regional; proteger el patrimonio cultural, y promover la renovación urbana.

En cuanto al centro, este POT define específicamente estas acciones:

- a) a) El fortalecimiento del Centro Histórico y el Centro Internacional: la construcción y mejoramiento del sistema de movilidad en el Centro Histórico e internacional, la renovación del área de la Estación de la Sabana y de las áreas del entorno de las estaciones del transporte masivo de buses articulados en la calle 13, la avenida Jiménez y las zonas aledañas a la avenida de Los Comuneros; la recuperación de espacio público y control a terminales ilegales de buses urbanos e intermunicipales, planes de regularización y manejo para el centro hospitalario y para las universidades del centro.
- b) El fortalecimiento del centro de la ciudad como centro regional: la recuperación de la malla vial y la red de andenes del centro, la construcción de la avenida Mariscal Sucre y la malla vial intermedia para soportar las rutas de transporte público desde las centralidades hacia el centro de la ciudad; la adecuación de parques para uso de la población residente en el centro y; la organización de rutas cortas de transporte público con conexión a las estaciones fijas del transporte masivo de buses articulados.

Fueron también parte de las acciones enmarcadas en el POT la terminación del Parque Tercer Milenio, la localización prioritaria de estacionamientos en las áreas de universidades, las ciclorrutas, los andenes, las plazas y los proyectos del Plan Maestro de Espacio Público —no contemplado en los planes del POT del 2000, así como el de Movilidad—, que se adoptarían en ese periodo para apoyar la renovación del centro de la ciudad. En renovación urbana se priorizaron los proyectos Tercer Milenio, Estación de la Sabana, Borde Avenida Comuneros, Cementerio Central, San Martín-MAM, Ciudad Salud y renovación puntual de estaciones de metro.

Se mantiene la continuidad propuesta de los proyectos contenidos en el plan “Reencuéntrate, un Compromiso con La Candelaria”, formulado en 1998 (artículo 310 de POT del 2000), en el marco de las intervenciones sobre bienes de interés cultural del ámbito distrital en el centro<sup>36</sup>. Asimismo, se definen proyectos prioritarios para la recuperación de las áreas aledañas al Centro Histórico, algunas complementarias de proyectos de renovación urbana o del sistema vial como la recuperación y restauración del Cementerio Central, acciones complementarias a la avenida Los Comuneros, la recuperación de la Plaza de Mercado de Las Cruces y el programa de estacionamientos.

Con el fin de mejorar la competitividad y productividad de la ciudad, se fijan en el POT propósitos con relación al centro; entre otros, que los proyectos de interés público se puedan adelantar mediante los esquemas de Asociación Público Privada (APP) (cfr. Ley 1508 de 2012) para financiar el desarrollo y la operación de infraestructura y equipamientos, y que en renovación urbana la inversión pública permita atraer inversión privada para consolidar el centro y otras áreas de la ciudad. En ese ámbito se esperaba la inversión y movilización importante de recursos que permitiera la localización de instalaciones hoteleras y de turismo, la recuperación del Centro Histórico como área residencial y centro cultural, la organización del terminal de carga y pasajeros por vía férrea, la consolidación del centro hospitalario, del centro universitario y de vivienda y la recuperación, la adecuación y el mantenimiento del espacio público.

---

<sup>36</sup> Proyectos de Borde: Proyecto Paseo San Agustín, Paseo de Pie de Monte, Adecuación carrera 10. Proyectos de Movilidad y Accesibilidad: Reorganización del transporte público, Programa de estacionamientos, Nodo de accesibilidad de las Aguas, Proyectos espacio público: Adecuación y mejoramiento de espacios peatonales Candelaria Ecológica, Paisaje Urbano, Calle Real, Eje Representativo Calle 10, Parque Urbano Pueblo Viejo, Integración pasajes comerciales.

Como en el caso anterior, se reflejan en este POT las prioridades del ordenamiento y la vigencia de acciones que tendrían corta duración, ya que los siguientes gobiernos intentaron la modificación del mismo. Aun así, su implementación tuvo algunas dificultades en cuanto a la operacionalización de varios de los instrumentos, como las UPZ y los Planes Maestros, por la complejidad para articular todos los instrumentos previstos. Excepto en el tema de las plusvalías y los derechos de construcción y desarrollo, tampoco se avanzó en la puesta en marcha de los instrumentos de financiación, como los fondos compensatorios, los pagarés y los bonos de reforma urbana. Se adelantaron obras como la avenida Los Comuneros y se dejó en marcha la contratación de la obra de la calle 26; en cuanto a los proyectos de renovación urbana, se realizó un importante impulso a San Victorino y a la estructuración del borde de San Bernardo, que después no tuvieron continuidad. Otros proyectos como San Martín y Ciudad Salud tuvieron muy pocos avances.

#### **5.1.3.3. Sostenibilidad, freno a la segregación y densificación del POT del 2013**

El soporte legal de la revisión excepcional del POT del 2013, expedido en el Decreto 364, se basó en las condiciones que establece la Ley 388 de 1997 para la revisión de los planes de ordenamiento. Las razones presentadas por la Administración distrital para proponer este POT hacen referencia a la necesidad de ajustar las normas teniendo en cuenta: a) cambios en las proyecciones y composición poblacional de Bogotá; b) necesidad de ejecutar proyectos de impacto en la movilidad de la ciudad; c) integrar la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático al ordenamiento territorial; d) armonizar el ordenamiento del suelo rural con las determinaciones de normas nacionales, y e) simplificación de normas.

Este POT mantiene el objetivo de ordenar el territorio de la capital con la perspectiva regional, teniendo en cuenta la red de ciudades con las que tiene una estrecha interacción, afianzando el modelo de ciudad abierta cuya especialidad se afianza en bienes y servicios<sup>37</sup>, y el control de los procesos de expansión de la ciudad y de la periferia, en el que se hace indispensable el uso eficiente del suelo, en particular en el centro de la ciudad. Además, establece detalladas directrices de protección del

---

<sup>37</sup>Se consideran como centros económicos de diferentes jerarquías a Villavicencio, Ibagué y Tunja; Facatativá, Zipaquirá, Fusagasugá, Puerto Salgar, La Dorada y Girardot; y Soacha, Madrid, Funza, Mosquera, Cota, Chía, La Calera, Cajicá y Tocancipá.

patrimonio cultural (material e inmaterial) y la puesta en marcha de programas de revitalización para el Centro Tradicional, la recuperación, protección y sostenibilidad de los bienes de interés cultural de este sector, y proyectos de mejoramiento para revertir los procesos de deterioro de la zona.

Reconoce además la importancia de los ecosistemas productores y reguladores de agua, energía y alimentos, y el desarrollo sostenible del territorio rural. Por su parte, hace un especial énfasis en la equidad territorial y la orientación de objetivos que busquen disminuir la pobreza, la exclusión y la segregación. Se mantiene el esquema de la estrategia de ciudad basada en tres estructuras: la ecológica principal, la funcional y de servicios y la socioeconómica y espacial. Ante todo, este POT refleja un gran énfasis en la tutela de las áreas con valores ambientales, el cambio climático y la prevención y gestión de riesgos<sup>38</sup>.

El enfoque del desarrollo urbano se centra principalmente en la compactación y revitalización de la ciudad y la redensificación como mecanismo esencial, primordialmente del centro expandido y de aquellas zonas generadas por la implementación y ampliación de los sistemas de transporte masivo. Un aspecto determinante tiene que ver con revertir la segregación y promover la mezcla social y de usos.

Pese al interés del POT por la revitalización y renovación urbana, siendo el centro de la ciudad el nodo principal, este reconoce la capacidad restringida y limitada del sistema de alcantarillado de esta parte de la ciudad y, por tanto, la necesidad de efectuar importantes inversiones para la actualización de redes y sistemas de drenaje.

Un cambio relevante se genera al liberar la delimitación de las áreas de tratamiento de renovación urbana, del orden de 2.355,68 ha para impulsar el desarrollo de las llamadas *áreas centrales* y las asociadas a corredores de transporte de mediana y alta capacidad. Ello genera la posibilidad de una mayor edificabilidad y se condiciona a la construcción de vivienda de interés social, espacio público y cargas urbanísticas<sup>39</sup>. Redefine la

---

<sup>38</sup>Propone un enfoque de uso teniendo en cuenta la oferta ambiental y proyectos específicos sobre los bordes, como el de adecuación hidráulica y recuperación ambiental del río Bogotá, los corredores ecológicos y la ordenación de usos y los parques especiales de protección.

<sup>39</sup> Los predios en áreas de desarrollo deberán ceder 30% de suelo útil para vivienda prioritaria. En renovación urbana y redesarrollo será del 20%.



renovación urbana como un instrumento más al servicio de la política habitacional, así como para garantizar la permanencia de población residente y propietaria. El centro ampliado se convierte en zona estratégica para la construcción de vivienda de interés prioritario (VIP).

Se propone el mejoramiento de la red vial, la organización del transporte público y la consolidación del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), en relación con el cual se plantea la definición y utilización del potencial urbanístico de los corredores de movilidad como aporte a la financiación de las transformaciones físicas, especialmente en el ámbito de la infraestructura del metro ligero, el tranvía, el tren de cercanías y Transmilenio.

El POT realiza una clasificación del territorio de la ciudad, desde la estructura socioeconómica, en el centro, las áreas de actividad económica y las piezas rurales. Sobre las dos primeras establece las Áreas de Actividad Económica Intensiva<sup>40</sup>, replantea el alcance de las centralidades de los POT anteriores<sup>41</sup> y propone el Centro Tradicional y veinte áreas clasificadas según su actividad económica, impacto e intensidad, su uso en industria comercio o servicios<sup>42</sup>. Con relación al centro, expresa la necesidad de promover nuevos equipamientos, impulsar la localización de instalaciones hoteleras, consolidar el área hospitalaria, recuperar el Centro Histórico, la organización del terminal de carga y pasajeros por vía férrea y otras acciones de espacio público.

Se reconocen además en el POT los problemas de institucionalidad distrital que han afectado los resultados de la Operación Estratégica del centro, entre otras razones, por las dificultades de la Administración en la priorización de los proyectos y programas y la desarticulación con los Planes de Desarrollo Distrital (DTS, 2013). La modificación excepcional del POT del 2013, como ya se ha mencionado, se encuentra suspendida provisionalmente por el Consejo de Estado, al considerarse que fue decretado por el

---

40 Áreas de actividad socio económica intensiva y centralizada, que aprovechan las economías de escala y aglomeración para la generación de empleo y localización de la población residente y flotante. En estas áreas se desarrollan diversas actividades y funciones, generan atracción de población y de actividades económicas urbanas y regionales y poseen los equipamientos y dotaciones requeridas para satisfacer su demanda (POT, 2013)

41 En el balance del desarrollo de las centralidades afirma que reconociendo su importancia y su papel en el territorio, éstas fueron delimitadas espacialmente, lo cual no reconoce que la dinámica del mercado puede cambiar y que, por tanto, la delimitación resulta inadecuada para responder a esta dinámica (DTS-POT, 2013).

42 Pueden ser consolidadas, en consolidación (con potencial), áreas de integración (según capacidad de soporte de las infraestructuras y la vocación y diversidad de las actividades).

Alcalde una vez que había sido negado por el Concejo Distrital. La controversia entre la Administración y el Concejo, más allá de quien tenga la razón, tiene amplias implicaciones y efectos sobre el desarrollo de la ciudad, al generar inseguridad jurídica que no beneficia las políticas y objetivos que favorezcan el urbanismo de Bogotá.

## **5.2. POLÍTICAS DISTRITALES CON RELACIÓN AL CENTRO DE LA CIUDAD**

Es claro, como se ha podido observar con la revisión de los Planes de Desarrollo y los POT y otros instrumentos, que no se ha logrado consolidar una política; por tanto, los avances en el centro son puntuales. Este apartado se centra en la visión y los planteamientos del Plan Zonal del Centro de Bogotá, que contiene la más clara orientación sobre el centro y el papel de la renovación urbana en su mejoramiento y desarrollo.

Asimismo, se presentan aquí otras aproximaciones a la política de renovación urbana en la ciudad, y sobre la importancia para los cambios esperados en el Centro Tradicional. Finalmente, se presenta una referencia a la estructura institucional de gestión del centro y los recursos que se han dirigido al Centro Tradicional.

### **5.2.1. El Plan Zonal del Centro**

La formulación e implementación de la primera OEC y el PZCB, adoptada por el Gobierno distrital en 2007, supuso un desafío para la transformación del centro de la ciudad, que por largo tiempo buscó una política que permitiera su desarrollo integral. Esta decisión se suscribió mediante el Decreto 492 de 2007 e implicó varios años de concreción y concertación con la comunidad y con distintos actores públicos, privados y de la sociedad civil.

La revitalización del centro, concebida desde un horizonte de largo plazo al 2038, se fundamentaba en una intervención promovida por la administración distrital en seis secretarías<sup>43</sup>, además de sus propias entidades adscritas y vinculadas y una gestión

---

<sup>43</sup> Estas entidades forman parte de la Reforma Institucional del Distrito en 2007, como se verá más ampliamente en la sección sobre institucionalidad.

eficiente mediante alianzas público privadas que pudieran lograr los objetivos diseñados.

Según el PZCB, la zona presenta para esa fecha una alta dinámica comercial con desplazamiento de población residente, aislamiento de la estructura urbano-regional, un fuerte nivel de deterioro físico y social que se extiende a sus límites, exclusión de las actividades más competitivas (financieras, turísticas, recreativas), pérdida del valor del suelo a pesar de infraestructuras disponibles y consolidadas, y congestión en el espacio público por invasión de ventas informales.

Planteaba entonces como escenario futuro que el centro sería un espacio ambiental, histórico, cultural, turístico, residencial, económico, administrativo, comercial y de servicios, con un alto nivel de competitividad, vocación de liderazgo estratégico y referente cultural de la región. Con ello se lograría el mejoramiento de la competitividad económica, la inclusión e integración social y el respeto y promoción de la cultura y el medio ambiente, en el marco de un proceso equitativo e incluyente (PZCB, 2007).

La política y la normativa quedaron consignadas en los siguientes principios: un centro para vivir, que generara confianza a sus residentes y moradores y diera garantía de la oferta habitacional, con el fin de mejorar las condiciones de habitabilidad de la población tradicional del centro y atraer nuevos residentes, mediante la rehabilitación de vivienda, generación de vivienda nueva, reutilización de edificaciones en desuso y el mejoramiento integral de barrios; un centro con equilibrio territorial, que proyectase un ecourbanismo y una estructura ambiental articulada y preservada; un centro conservado, renovado y consolidado a través de operaciones integrales, así como de proyectos urbanísticos e inmobiliarios bajo tratamientos del suelo de conservación, o consolidación sobre los bienes de patrimonio histórico y cultural y del entorno y renovación urbana orientada a la recuperación de zonas deterioradas; y un centro competitivo, como espacio atractivo para la inversión pública y privada, con accesibilidad y movilidad eficiente a través de proyectos viales, de transporte, de estacionamientos disuasorios y de espacio público, y un sustancial aumento de los niveles de seguridad y convivencia.

Por otra parte, un modelo de gestión social fue requisito para defender, proteger y promover los derechos de los ciudadanos moradores y usuarios; de esta manera, formaría parte de cada uno de los programas y proyectos a realizarse desde el 2007 hasta el 2038, al mismo tiempo que la OEC fijaba como uno de los objetivos el repoblamiento del territorio con 250.000 habitantes adicionales, para lo cual se debería generar la oferta de vivienda requerida para los nuevos residentes, mediante el desarrollo de planes parciales de renovación urbana en 445 ha., de este territorio.

El componente urbanístico de la OEC se desarrolla a través del respectivo Plan Zonal del Centro; este último, como instrumento de ordenamiento del territorio en que se fijan lineamientos y criterios generales en lo relativo a infraestructura, espacio público, equipamientos colectivos, usos y tratamientos, y se orienta la inversión<sup>44</sup> a corto, mediano y largo plazo. Las políticas de la OEC se centraron en las estrategias habitacional, renovación urbana, patrimonio, protección e integración del medio ambiente, desarrollo competitivo, promoción de servicios, renovación de redes, y aspectos sociales y de comunicaciones.

Las intervenciones generales se centraban esencialmente en movilidad, hábitat, recreación y deporte y desarrollo económico<sup>45</sup>. También se definieron ocho Programas Territoriales Integrados (PTI), entendidos como actuaciones coordinadas de participación multiactoral pública y privada, para priorizar las intervenciones y promover la gestión territorial y facilitar la ejecución de proyectos propuestos para el centro, impulsados con la ejecución de intervenciones públicas de movilidad y de espacio público, y de carácter público-privado de recuperación de patrimonio y vivienda principalmente. Los PTI definidos en el Plan fueron Las Cruces y San Bernardo, La Candelaria, San Victorino Regional, calle 26, Centro Tradicional, Mariscal Sucre, Teusaquillo y Soledad, y Nodos de Articulación. El primero de ellos priorizado fue el de los barrios Las Cruces y San Bernardo, donde se proyectaba el mejoramiento de la

---

<sup>44</sup> Las metas generales de la Operación Centro establecían una inversión pública aproximada del 20% distrital, e inversiones privadas del 80%.

<sup>45</sup> En aspectos de movilidad: 15.6 km<sup>2</sup>., de nuevas vías, 40.6 km<sup>2</sup>., de nuevas vías SITP, 8 Parqueaderos disuasorios con 6.000 cupos de estacionamientos, 42.000 m<sup>2</sup> de ejes peatonales, 76.000 m<sup>2</sup> de andenes y 63.000 m<sup>2</sup> de malla vial local rehabilitados del circuito interbarrial. En los relacionados con el hábitat y espacio público: 11 centros de barrio revitalizados, 10 barrios con mejoramiento integral, 20 proyectos urbanos: 4.500.000 m<sup>2</sup> de nuevos desarrollos inmobiliarios (El 88% con recursos privados), y 330.000 m<sup>2</sup> de espacio público. En desarrollo económico: 74% recursos privados para promoción de cadenas productivas y espacios análogos característicos y propios del centro (SDP, 2007).

calidad de vida de sus moradores con acciones integrales y coordinadas para la ejecución de proyectos sociales, económicos y urbanos, entre los que se destacan la generación de vivienda de interés social para sus residentes y para la nueva población.

Las acciones previstas en estos PTI (mapa 7) se orientaron principalmente en San Bernardo al circuito interno de movilidad, la fase III de Transmilenio - Troncal Cra. 10ª, el circuito inter barrial, el centro de los barrios Las Cruces y San Bernardo, los corredores ecológicos el proyecto de mejoramiento integral de Lourdes, el fomento de las cadenas productivas tradicionales, los proyectos urbano residenciales Comuneros y San Bernardo.

**Mapa 7. PTI-PZCB**



Fuente: SDP (2008), Operación Estratégica del Centro

El PZCB también preveía realizar una operación multifase con una primera etapa que se adelantaría con el BID, para desarrollar un programa piloto orientado a la población residente en una zona específica del territorio, con efecto multiplicador y demostrativo, con actividades a ejecutarse con la estructura institucional existente y para lo cual se preveían intervenciones en un componente urbano: de vivienda, restauración del patrimonio, vías y espacio público; en un componente económico: cadenas productivas, eventos temporales, becas y ayudas a la comunidad; y en un componente social: jardín social, centro de desarrollo, participación ciudadana y CAI de la policía (SDP, 2007).

### **5.2.2. La política de Renovación Urbana Distrital**

El concepto explícito de la renovación urbana, como ya se ha visto, está contenido normativamente por primera vez en la Ley 9 de 1989 y posteriormente la Ley 388 de 1997, la cual sigue siendo referente en la actualidad, en la que se establece la obligación de formular en los POT la renovación urbana como uno de los tratamientos del suelo, y los planes parciales como instrumentos para desarrollar áreas determinadas del suelo urbano. Se buscan modificaciones sustanciales al uso del suelo y de las construcciones, para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos.

Las últimas administraciones de Bogotá han considerado como política los lineamientos de renovación urbana inscritos en el POT; sin embargo, llevan varios años anunciando la formulación de una política de renovación urbana distrital sin que ello se haya materializado. El POT la aborda desde tres concepciones, como política, como programa, y como tratamiento urbanístico.

Como política, fija el objetivo de un reordenamiento en zonas de la ciudad que han perdido funcionalidad, calidad habitacional y que por procesos de deterioro urbanístico y social se encuentran abandonadas y con un aprovechamiento muy bajo en relación con su potencial, asociado a su ubicación dentro de la ciudad y a la disponibilidad de redes de comunicación y servicios públicos. Se plantea la necesidad de adelantar planes parciales de renovación urbana en proyectos de redesarrollo. La siguiente tabla muestra los sectores establecidos de renovación urbana:

**Tabla 20.** Sectores con tratamiento de renovación urbana

Piezas	Componente	Operaciones	Proyectos
Centro Metropolitano	Ciudad Central	Centro Tradicional	Proyecto de Renovación Tercer Milenio
			Estación de La Sabana
			Las Cruces
			Cementerio Central
			Renovación puntual estaciones metro
			San Martín-MAM
			Ciudad Salud
		Expansión Centro Norte	Renovación puntual estaciones metro
			Renovación Siete de Agosto
Caracas, calle 72			
Eje Occidente	Aeropuerto - Fontibón	Renovación bordes Aeropuerto	
Nodo de equipamientos	Nodo de equipamientos	Renovación El Rosario	
Tejido Residencial Norte	Norte		Renovación El Pedregal
			Renovación puntual estaciones metro
Borde Occidental	Occidental	Operaciones Bordes Aeropuerto	Renovación urbana de las zonas aledañas al Aeropuerto
			Renovación puntual estaciones metro

Fuente: POT (2004)

Por otro lado, la coordinación interinstitucional y la concertación público-privada serían propósitos de la renovación establecida en el POT; en tanto con relación a los residentes se enuncia explícitamente adelantar las previsiones que garanticen la atención de la población afectada por las obras de renovación urbana y la coordinación institucional para reasentamiento por obra pública.

El POT de 2013, suspendido en la actualidad, enfatiza la renovación urbana para la producción de suelo reurbanizado y vivienda para los hogares pobres y en condiciones de vulnerabilidad. Para ello, entre otras medidas, determina mínimo el 20% del área del suelo útil, en la modalidad de redesarrollo, a destinarse a proyectos de vivienda de interés prioritaria en la zona donde se ubique el proyecto, promoviendo así la construcción de viviendas en el centro ampliado. Propone proyectos de redesarrollo mediante planes parciales, y los de reactivación con licencias urbanísticas.

La política llamada *de revitalización* tiene el objetivo de propiciar la redensificación de sectores de la ciudad, que permita la valoración del patrimonio, el mayor aprovechamiento del suelo, la mezcla de usos, la producción de suelo reurbanizado y de

vivienda para los hogares de menores ingresos y la permanencia de los propietarios del suelo; para esto último, propone la gestión asociativa mediante su vinculación voluntaria y su participación en los beneficios de los proyectos de este tipo de proyectos. Otro énfasis importante es fomentar la formulación y ejecución de proyectos de revitalización vinculados a las infraestructuras de transporte, de las áreas de actividad económica intensiva y áreas de integración (SDP, 2013).

Por otra parte, para garantizar la permanencia de los residentes, formula el Decreto 448 del 2014, mediante el cual el Distrito promueve la protección de los propietarios originales en los proyectos de renovación urbana, su derecho preferencial a adquirir una nueva vivienda de reemplazo en el lugar donde se desarrolla el proyecto, así como a conservar durante diez años el mismo estrato socioeconómico para mantener los mismos costos de servicios públicos. Establece además que los propietarios tendrán compensaciones sociales, entre ellas el derecho a que les paguen el arriendo en un inmueble similar al que tenían mientras se adelanta el proyecto de renovación urbana y les entregan el inmueble respectivo. Con el interés de promover la vivienda de interés social y las condiciones de los inquilinos de estos inmuebles, determina que estos tendrán preferencialmente el derecho a que les otorguen hasta el 30% del subsidio distrital de vivienda (SDH, 2014).

Finalmente es importante mencionar que estas acciones propuestas a nivel territorial o espacial tienen ámbitos de aplicación que se contradicen. De un lado, el PZCB tiene establecido un área específica de 1.730 ha, como Centro Tradicional, mientras que los lineamientos de política de la administración actual (SDP, 2014) definen una superficie del Centro Tradicional de 598 ha, constituido por los barrios San Bernardo, Las Cruces y Sosiego y por el área delimitada para el proyecto Ciudad Salud-Región.

### **5.2.3. Otras aproximaciones en políticas de Renovación Urbana Distrital**

En el 2009, la administración presenta al Concejo Distrital una propuesta mediante el proyecto de Acuerdo 352 de ese año sobre “lineamientos para la formulación de la Política Pública de Renovación Urbana”, la cual fue rechazada por dicho organismo. En este documento se exponían marcos normativos de contexto, un análisis sobre la



evolución reciente de los precios del suelo en las zonas del centro y un llamado a adelantar intervenciones de gestión asociativa público privada y con la comunidad.

Establece entonces los siguientes lineamientos de política pública de renovación urbana:

- 1) Desarrollar los procesos de adquisición, administración, arrendamiento y enajenación de bienes inmuebles públicos y privados, bajo criterios sociales, ambientales y no solo económicos.
- 2) Controlar e intervenir el mercado del suelo y la oferta inmobiliaria, a fin de evitar la especulación, garantizando, con un enfoque prospectivo, la demanda pública y privada de predios, en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial y los planes maestros.
- 3) Propiciar acciones de carácter integral mediante la gestión asociativa, permitiendo generar confianza y transparencia en la relación de lo privado, lo público y la comunidad.
- 4) Generar una visión integradora y multisectorial, en la construcción de lo público y en el proceso de gestión del territorio.
- 5) Promoción de la densificación racional de áreas para vivienda de Interés social y de nuevos equipamientos de servicios.
- 6) Fomentar el desarrollo económico de la ciudad, al propiciar actuaciones urbanísticas que promuevan, retengan y atraigan la inversión, y que su vez mejoren la calidad de vida de los residentes de la zona de influencia de los proyectos.
- 7) Apropiación de una cultura de la renovación que permita propiciar acciones de carácter integro, mediante gestión asociativa, que permita generar alianzas tripartitas confiables y transparentes.
- 8) Consolidación un modelo de Desarrollo territorial dirigido a consolidar una Ciudad redensificada y con nuevas centralidades basadas en la protección y sostenimiento de la estructura ecológica principal.
- 9) Recuperación de inversión en infraestructuras de transporte en proyecto de construcción o construidos (Transmilenio y Metro).
- 10) Mitigar impactos o prever las externalidades negativas producidas por otros usos. (Aeropuerto y ZESAI).
- 11) Conservación de la identidad cultural de la ciudad y de los símbolos que conforman el patrimonio construido (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2009).

Otra iniciativa que no alcanzó a dar trámite en el Concejo y que se formuló por la administración en 2010 fue la de “determinación de criterios y estrategias para desarrollar Proyectos Integrales de Renovación Urbana y gestionar planes parciales”. En este se establecía que este tipo de proyectos se adelantarían sobre zonas de renovación urbana con deterioro económico, social, ambiental, urbanístico, de subutilización

urbanística<sup>46</sup> o potencial estratégico<sup>47</sup>. También se definía que estos serían de iniciativa pública y podría ser gestionada su formulación directamente por la ERU o de manera mixta con particulares previo proceso de selección pública de la SDP. Planteaba procedimientos institucionales a cargo del Comité Distrital de Renovación y un plazo máximo para la realización del proceso de formulación de un plan parcial en los proyectos integrales de renovación de dos años, desde la adjudicación de la selección como gestor de la formulación y hasta la viabilidad al plan parcial dada por el Comité.

En el 2014, la Administración Distrital ha formulado una propuesta sobre reglamentación de “las condiciones urbanísticas y se adoptan las fichas normativas para el tratamiento de renovación urbana, conforme a sus diferentes modalidades, se incorporan áreas a dicho tratamiento y se dictan otras disposiciones” la cual continúa en discusión (SDP, 2014a, p. 1).

En esta propuesta se hace énfasis en los mecanismos efectivos de distribución equitativa de cargas y beneficios propios del planeamiento urbanístico del POT, los diferentes instrumentos de gestión de suelo, las condiciones de participación de los propietarios de suelo, las entidades del Estado y de inversionistas o promotores, así como la normatividad de las fichas normativas para los sectores de reactivación en renovación urbana, en cuanto a usos, edificabilidad, equipamientos, obligaciones urbanísticas, etc., y las normas específicas en la modalidad de redesarrollo. Por otra parte, se especifican los actores habilitantes para formular determinantes de los planes parciales de renovación urbana, los cuales pueden ser entidades distritales, las comunidades presentes en las zonas sujetas a estos planes mediante asociaciones, y los particulares interesados bajo el ejercicio del derecho de propiedad en las zonas.

### 5.3. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE GESTIÓN DEL CENTRO

La institucionalidad encargada de la gestión urbana y de impulsar las grandes transformaciones del centro ha variado a lo largo del tiempo cambiando su perfil y su

---

<sup>46</sup> Desaprovechamiento urbanístico (edificabilidad, usos, baja densidad poblacional, localización de proyectos) en relación con la alta oferta y capacidad de los sistemas de espacio público, movilidad, equipamientos y servicios públicos.

<sup>47</sup> Zonas caracterizadas por la presencia de los siguientes elementos: Concentración de actividades económicas (centralidades, zonas industriales, clústeres) y proyectos de infraestructura públicos, privados o mixtos de gran impacto (sistemas de transporte masivo, nodos de equipamientos).

estructura. Hasta la década del setenta no era un tema prioritario para las administraciones distritales y por ende no se consideró la necesidad de contar con una organización administrativa y/o funcional que tuviera al centro como un territorio específico de estudio y de gestión. A mediados de dicha década, como resultado de un proceso de descentralización de la ciudad, se creó la Alcaldía Menor de La Candelaria que tenía, entre otras funciones, la coordinación y el control de los proyectos que se realizaran en el área central patrimonial.

En la década siguiente se crea la Corporación La Candelaria, una institución de soporte para la revitalización del Centro Histórico cuya principal función era llevar a cabo acciones de promoción, coordinación y control urbanístico y de inversión en programas para la recuperación del espacio público y la restauración de inmuebles dedicados a usos culturales y vivienda en esa zona.

La Corporación La Candelaria promovió la consolidación del Centro Histórico como núcleo cultural de la ciudad mediante varias acciones como el ofrecimiento de inmuebles para sedes culturales, galerías y grupos de teatro, el subsidio de la restauración de algunos inmuebles, e incluso el suministro de fondos para la operación de estos grupos y entidades...La Corporación además promueve la atracción de residentes al Centro Histórico y propende por la coexistencia de sectores de diverso nivel económico (Jaramillo, 2006, p. 19).

Esta entidad llevó a cabo diversas acciones tendientes a fortalecer las actividades residenciales, sociales y culturales del Centro Histórico, dedicó un gran esfuerzo a la recuperación del espacio público así como a la recuperación de numerosos inmuebles de interés patrimonial y llevó a cabo acciones de control urbanístico para hacer cumplir las normas de preservación de la zona:

Es necesario mencionar que al tiempo que la Corporación La Candelaria realizaba intervenciones en el Centro Histórico, desde 1986 el Gobierno nacional a través del Departamento Nacional de Planeación y del Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo FONADE, en concertación con la Alcaldía Mayor de Bogotá, se propuso llevar a cabo un estudio experimental para la revitalización del centro de Bogotá, con el objeto de elaborar las políticas nacionales y desarrollar los instrumentos necesarios para hacer cada vez más atractivas las áreas centrales. Este fue el inicio del principal programa de intervención y manejo del centro de Bogotá, que planteó varios objetivos para el desarrollo de proyectos donde involucraba tanto al sector público como al privado (Escobar, 2008, p. 106).

Además de fijar incentivos para los residentes que habitaban en inmuebles históricos, la Corporación apoyó en su momento la remodelación y la construcción de proyectos habitacionales. Hoy en día es el Instituto Distrital de Patrimonio, entidad distrital que se encarga de coordinar acciones y velar por la protección del patrimonio y el desarrollo específico del Centro Histórico.

### **5.3.1 La Reforma institucional del Distrito**

Por otra parte, a partir de la expedición de la reforma administrativa (Acuerdo 257 de 2006), la Administración Distrital modifica su estructura, organización y funcionamiento, y se crean doce sectores encabezados cada uno por una Secretaría, con sus respectivas entidades adscritas y vinculadas. Esta reforma implicó un cambio de fondo en los mecanismos de construcción de políticas públicas. A partir de ella se impone una funcionalidad sectorial en la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas públicas del Distrito, lo cual tenía como objetivo garantizar una mayor coordinación entre las diferentes instituciones con el ánimo de que sus funciones y servicios se coordinaran y complementaran. Con esta reforma, las disposiciones funcionales del POT se enfrentaron a decisiones distritales en materia de reorganización de la estructura institucional y la necesidad de diseñar y poner en funcionamiento sistemas de coordinación intersectorial y de distribución de competencias entre entidades.

Según este acuerdo, la Secretaría Distrital de Planeación es la autoridad urbana y la entidad rectora del POT de Bogotá; sin embargo, el documento le atribuye a la Secretaría Distrital de Hábitat funciones vitales para la coordinación de los procesos de renovación y conservación del patrimonio, vivienda y renovación urbana, entre las cuales las más relevantes son:

- a) Coordinar las intervenciones de las entidades adscritas y vinculadas en los planes de mejoramiento integral, de asentamientos, producción de vivienda de interés social y de renovación urbana.
- b) Gestionar y ejecutar directamente o a través de las entidades adscritas y vinculadas las operaciones estructurantes definidas en el POT y demás actuaciones urbanísticas.
- c) Formular la política y diseñar los instrumentos para la financiación del hábitat, en planes de renovación urbana, mejoramiento integral de los asentamientos, los

subsidios a la demanda y la titulación de predios en asentamientos de vivienda de interés social.

- d) Formular las políticas y planes de promoción y gestión de proyectos de renovación urbana, el mejoramiento integral de los asentamientos, los reasentamientos humanos en condiciones dignas, el mejoramiento de vivienda, la producción de vivienda nueva de interés social y la titulación de predios en asentamientos de vivienda de interés social.

En la actualidad, la estructura pública institucional establecida en la ciudad para abordar las problemáticas del centro y para regular su desarrollo está concentrada básicamente en lo establecido por el POT y sus diferentes instrumentos de planificación, en particular a través de las operaciones, y en el PZCB, aunque como se verá más adelante con permanentes cambios de responsabilidades.

Con la reforma se crean las Comisiones Intersectoriales y los Comité Sectoriales y se establecen mecanismos para trabajar conjuntamente. A pesar de su creación y fines de coordinación, el seguimiento de las Comisiones no es sistemático y no cuenta con orientaciones claras, además depende de la voluntad de los secretarios que la integran para lograr la participación de las entidades con directivos con capacidad de decisión y gestión.

También es importante anotar otras instancia creadas de coordinación institucional para las acciones en el centro, como el Comité Distrital de Renovación Urbana, que muy pocas veces se reúne y no cuenta con un plan de trabajo claro y consistente, y el Consejo Asesor del Patrimonio Distrital, el cual se reúne principalmente para tratar temas relacionados con la inclusión o exclusión de bienes patrimoniales

### **5.3.2 Programa BID de Revitalización del Centro de Bogotá**

Como se ha mencionado, reconociendo la necesidad de realizar en el centro transformaciones estratégicas, el Distrito adelanta entre los años 2005 y 2007 un proceso para obtener financiamiento y asistencia técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por US\$10 millones para impulsar la ejecución del PZCB. Este préstamo estaría complementado con una contrapartida de US\$5 millones para un costo total de proyecto de US\$15 millones.

En discusiones posteriores con el BID, ambas partes acordaron la conveniencia de transformar esa operación inicial en un programa multifase, dejando esos montos como los correspondientes a una primera fase y con una posible ampliación posteriormente. Apoyaron esta propuesta desde sus inicios, la Secretaría Distrital de Planeación y posteriormente la de Hábitat, en coordinación con la ERU, quienes lideraron esta iniciativa considerando que uno de los objetivos específicos era la formulación de la OEC mediante la adopción del PZCB.

Con el propósito de apoyar las intervenciones públicas para recuperar y revitalizar de manera sostenible el centro, se identificó la necesidad de priorizar los proyectos tanto urbanos como sociales identificados en el PZCB; y con este fin, el Comité del Hábitat propuso intervenir un área socialmente crítica en un sector específico del territorio, donde las inversiones tuvieran un efecto detonante y multiplicador y logaran un impacto a corto plazo. En este sentido, se seleccionó el área que comprende dos barrios, Las Cruces y San Bernardo.

El objetivo general del Programa era generar una experiencia modelo de intervención urbana integral en áreas de elevado deterioro social y económico, mediante el desarrollo y la implementación de un esquema institucional que gestionara de manera eficiente la inversión en el centro. Específicamente, para la zona se buscaba apoyar el desarrollo social y económico frenando la cadena de deterioro, generando la permanencia de sus moradores y otras alternativas para nuevos habitantes con el fin de densificar la zona<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Se preveía entonces en San Bernardo, además de otras inversiones del Distrito (como el eje de la avenida de los Comuneros y la troncal de la carrera 10), que con los recursos distritales se adquiriera el suelo y con los de crédito se adelantara un proyecto de aproximadamente 2.000 viviendas. En Las Cruces, y teniendo en cuenta las condiciones como zona deprimida y con impactos generados por las obras públicas, como la de la avenida de los Comuneros, el programa con el BID pretendía adelantar una estrategia de vivienda de interés social y de mejoramiento del espacio público (alumbrado, rectificación y alineación de andenes, arborización, mejoramiento del área de la plaza central y recuperación de la plaza de mercado —que es inmueble de patrimonio—, y de la actividad económica que allí se desarrolla). Como perspectiva de aporte socioeconómico se preveía un programa de capacitación en artes y oficios tradicionales de restauración y aquellas que potenciaran el mejoramiento del ingreso familiar de madres cabeza de familia (confección, bisutería, gastronomía, entre otras). Asimismo, el impulso de microempresariado artesanal, ferias itinerantes, y actividades de generación de empleo. El programa aportaría en equipamientos sociales mediante la construcción de un jardín infantil, teniendo en cuenta el déficit de la zona en este tipo de servicios, y de un centro de desarrollo social. Desde el punto de vista ambiental, además de los principios ambientales que deberían incorporarse en los proyectos inmobiliarios, se impulsarían programas de mejores prácticas en residuos sólidos, en producción más limpia, salud ocupacional, transformación productiva de la industria ladrillera residual, de la de muebles y de otras actividades que se desarrollan en la zona.

La coordinación interinstitucional era un componente clave para lograr un adecuado conocimiento de toda la operación del crédito, de los servicios técnicos y sociales requeridos en cada una de las fases de ejecución de los proyectos, requerimientos de recursos, ajustes presupuestales y seguimiento a las actividades.

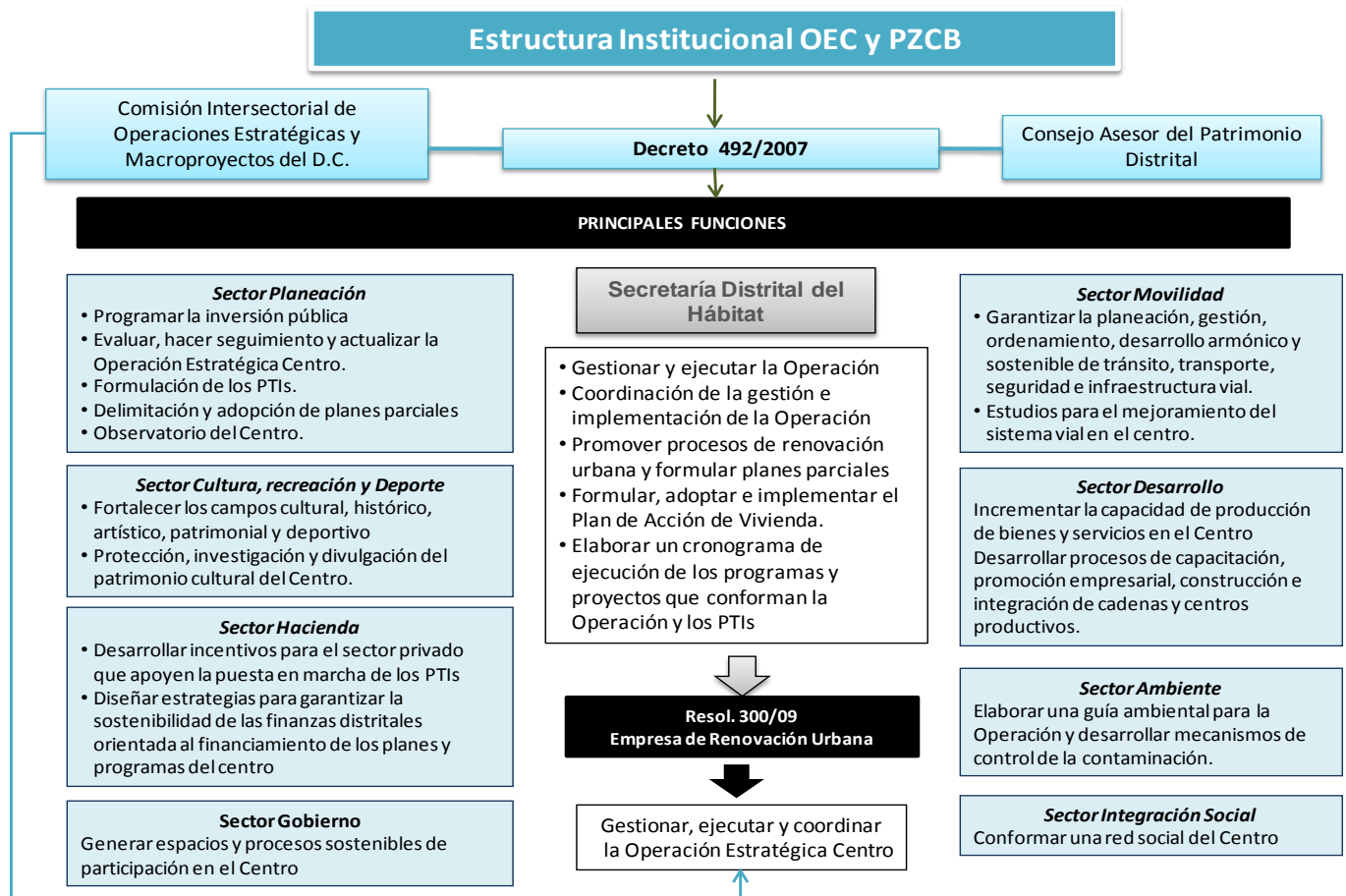
El esquema de coordinación institucional que se programó implicaba responsabilidades para la Secretaría de Planeación (seguimiento y evaluación), la Secretaría del Hábitat (coordinación y gestión), la Secretaría de Hacienda (unidad operativa del crédito) y las distintas entidades estarían a cargo de la ejecución, entre ellas, la ERU, la Caja de Vivienda, Metrovivienda, el Instituto de Participación, el IDU y las Secretarías de Desarrollo Económico, Gobierno, Ambiente e Integración Social, varias de ellas creadas con la reforma institucional.

La gestión del crédito implicó un esfuerzo institucional de coordinación y trabajo conjunto con el BID y otras agencias internacionales que apoyaron los estudios previos, y las entidades quedaron a la espera de una realización que se concretó pero no llegó a su ejecución por la decisión de Hacienda de la administración del Alcalde Moreno de no incluir este crédito en su planeación presupuestal, por cuanto consideró que no era necesario. Aun así, con el paso del tiempo varias obras se adelantaron con recursos propios de las entidades, aunque muchas otras quedaron formuladas, entre estas las de vivienda y apoyo socioeconómico; en particular, no se logró el impacto integral deseado. La ERU inscribió en el Banco de Proyectos Distrital el proyecto “Programa Multifase de Revitalización del Centro”, para que fuese financiado con recursos del Distrito, tomando algunas propuestas a su cargo.

### **5.3.3. Estructura institucional de gestión de la OEC y el PZCB**

En el PZCB se establece la estructura de coordinación institucional y los compromisos que debe asumir cada uno de los sectores de la administración para lograr los objetivos previstos por la OEC. Al sector Planeación le asigna la responsabilidad de programar la inversión que se requiera para la ejecución de la operación, así como de realizar la evaluación y el seguimiento a las metas previstas en la misma, y al sector Hábitat, el de gestionar, coordinar y ejecutar a través de las entidades adscritas y vinculadas el cumplimiento de las metas de la operación. En el siguiente esquema se resumen las principales funciones de las instancias institucionales que tienen obligaciones en el marco del PZCB.

**Figura 8. Estructura institucional para la gestión del centro**



Fuente: elaboración propia

Adicionalmente, los sectores movilidad, ambiente, integración social, cultura, gobierno y hacienda también tendrían responsabilidades puntuales relacionadas con objeto misional y sus funciones. Asimismo, dispone que se conforme una mesa de trabajo dentro de la Comisión Intersectorial, que se cree para todas las Operaciones Estratégicas de la Ciudad.

Por otra parte, el Decreto 546 de 2007 reglamenta las Comisiones Intersectoriales de las Operaciones Estratégicas, de carácter permanente, y establece como su principal función garantizar la coordinación para la implementación de las políticas y estrategias distritales de carácter intersectorial, e integradas por los Secretarios de los sectores Planeación, Hábitat, Ambiente, Integración Social, Desarrollo Económico, Movilidad, los directores o gerentes de Metrovivienda, la Empresa de Renovación Urbana (ERU),



Catastro Distrital, el IDU y Secretaría Distrital de Gobierno, Unidad de Prevención y Atención de Emergencias. Asimismo, se crea la Comisión Intersectorial de Operaciones Estratégicas y Macroproyectos del Distrito Capital, una de ellas para el centro.

Las Comisiones Intersectoriales tendrían las siguientes funciones: a) articular y orientar la ejecución de funciones, la prestación de servicios y el desarrollo de acciones de implementación de la política, que comprometan organismos o entidades pertenecientes a diferentes Sectores Administrativos de Coordinación; b) garantizar la coordinación de las entidades y sectores que responden por la implementación de las políticas, estrategias y programas definidos en el Plan de Desarrollo, el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan de Gestión Ambiental y todos los demás planes y programas distritales; c) coordinar y efectuar el seguimiento a la gestión intersectorial.

En el 2009, la Secretaria Distrital del Hábitat expide la Resolución 300, mediante la cual se delegan funciones en la Empresa de Renovación Urbana para gestionar, ejecutar y coordinar la Operación Estratégica del centro de Bogotá (SDH, 2009). En cumplimiento de ello, la ERU conforma un equipo de trabajo que desarrolla diferentes actividades en torno a la coordinación del Plan y se concentra básicamente en los siguientes temas: georreferenciación de los proyectos en el ámbito del PZCB, gestión social en las áreas de renovación urbana, instalación de la mesa institucional y comunitaria de este Plan, atención y acompañamiento a los compradores de productos inmobiliarios en el centro, constitución de grupos focales de concertación y acuerdos territoriales según las áreas y rutas de gestión integral prioritaria con participación de la ciudadanía, el sector privado y representantes de entidades, y definición de temas críticos y agenda de gestión concertada a partir de iniciativas ciudadanas.

Este equipo de trabajo deja de funcionar en el 2011, y aunque la resolución continúa vigente y los proyectos en el centro avanzan en diferentes tiempos y a diferentes escalas, no existe un seguimiento constante que evidencie una acción coordinada de la operación. Este es un ejemplo más de que a pesar de que se han creado diferentes instancias de coordinación, estas se han quedado en mesas de diálogo, reuniones, comités técnicos, trabajo con comunidad, entre otras; sin embargo, la voluntad política y los cambios de administración sesgaron la realización efectiva de los cambios y desarrollos requeridos y las expectativas ciudadanas.

Durante la presente administración (2012-2015), el PZCB y las demás operaciones estratégicas modifican sustancialmente su importancia como instrumentos de desarrollo del POT y quedan excluidas del cumplimiento de las metas de la administración, por lo que corresponde a la comisión intersectorial de la Operación definir cuál es el mecanismo para continuar su desarrollo. Sin embargo, como se ha descrito ampliamente, el Plan de Desarrollo vigente<sup>49</sup> establece el Programa Revitalización del Centro Ampliado como una de las intervenciones urbanas priorizadas.

De lo anterior se desprende que la puesta en marcha de una visión unificada de la gestión urbana para el centro requiere de un arreglo institucional particular que tenga claridad en las competencias y funciones de cada actor institucional y dé cuenta de los distintos intereses de los actores. Teniendo la ERU la responsabilidad delegada de coordinar una operación de la magnitud de la OEC, se espera de esta que emprenda la formulación y ejecución de cada proyecto en la zona en el marco de los objetivos previstos en la OEC y en el PZCB.

Como resultado de lo anterior, se encuentra que la organización por atribuciones y funciones tiene una lógica sectorial que dificulta la interinstitucionalidad y convierte los procesos de renovación urbana y sostenibilidad del patrimonio del centro en procesos muy complejos. Las funciones asignadas a las Secretarías de Planeación y Hábitat demandan acuerdos institucionales y precisiones conceptuales y etimológicas sobre los alcances de sus atribuciones en materia de formulación de políticas de renovación y gestión de proyectos en el centro de la ciudad.

Los mecanismos e instrumentos normativos carecen de lineamientos claros y por tanto las aprobaciones de los planes parciales de renovación urbana toman tiempos que desestimulan a los interesados en invertir o promover proyectos en el centro. Estos trámites pueden durar hasta 10 años, inclusive en Bogotá como ya se ha mencionado solo existen tres planes parciales que cumplieron el proceso, el de Estación Central y Triángulo de Fenicia, recientemente aprobados, y el de Procenio que fue aprobado, sin embargo no se ha iniciado la ejecución.

---

<sup>49</sup> Asimismo, con la revisión excepcional del POT del 2013 se modifica el concepto de las operaciones estratégicas redefiniéndolas como las intervenciones socio-económicas y acciones urbanísticas que se desarrollan en áreas específicas de la ciudad, con la finalidad de orientar recursos de inversión.

Sobre el particular, la misma SDP, en el Diagnóstico de Ciudad para la revisión POT, señala que uno de los aspectos clave de los planes parciales, que hay carencia de lineamientos en cuanto a determinantes de diseño, ausencia de estándares mínimos y homogéneos para los planes parciales de expansión y de renovación, distintos criterios sobre el instrumento que se debe aplicar como planes de implantación o de regularización y manejo lo cual genera confusión en los trámites, excesivo tiempo en su adopción por dudas en los trámites aplicables, y la ausencia cuerpos normativos, instrumentos de gestión de suelo o de financiación que podrían hacer más eficaz su ejecución (SDP, 2010).

La participación de los diferentes actores que se encuentran en el centro contribuiría a la apropiación y planificación de la zona, sin embargo no se ha encontrado la fórmula para que la participación sea tomada en cuenta realmente, y genere verdaderos cambios en las decisiones del gobierno de turno. Adicionalmente, no se ha visto una alianza real entre el Gobierno distrital y el sector privado, y las desconfianzas y falta de lineamientos o exigencias de los promotores o inversionistas tampoco ha facilitado las inversiones necesarias. Salvo los equipamientos universitarios, las obras distintas a infraestructura son muy pocas.

#### **5.3.4. Inversiones en el Centro Tradicional para atender las políticas**

El análisis comparativo de los presupuestos ejecutados en el centro en los periodos administrativos 1995-2014 permite deducir que las acciones urbanísticas en el centro de Bogotá en el periodo de estudio (1995-2014), tal como se ha evidenciado a lo largo del capítulo, tienen su mayor expresión en obras de infraestructura que muestran una planeación urbanística sin visión a largo plazo; al final, esta inversión es una suma desordenada de diferentes obras y acciones que muestran la perspectiva individual de cada administración sobre la ciudad en los últimos años.

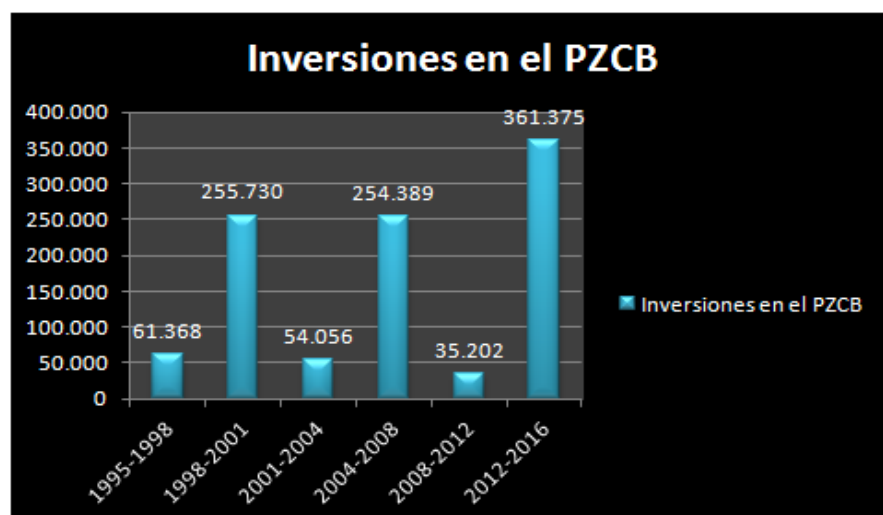
Por otra parte, se hace complejo establecer los presupuestos asignados y ejecutados para esta área del territorio debido a la estructura particular de cada plan de desarrollo y al desorden institucional alrededor de las intervenciones en el centro.

El sistema de seguimiento a las inversiones del Distrito administrado por la Secretaría Distrital de Planeación, a través del SEGPLAN, que mide la inversión por meta y por entidad, solo hasta el 2002 inició un proceso de territorialización de la inversión de las entidades en las localidades.

En este sentido, se realizó un esfuerzo para identificar los programas y proyectos que tenían una especificidad de acción en el centro de la ciudad y se identificó la inversión de algunas de las entidades cuyo objetivo misional estaba relacionado el tema de renovación urbana, recuperación de espacio público y del Centro Histórico. En el caso del último Plan de Desarrollo Bogotá Humana, se tomó el tema de vivienda de interés prioritario en el centro ampliado. Asimismo, se realizó un ejercicio de comparar los presupuestos globales de cada plan de desarrollo con las inversiones realizadas en las cuatro localidades que componen el PZCB.

La figura 9 resume los cuadros que se construyeron a partir de la información que se obtuvo del SEGPLAN y que muestran la tendencia de la inversión en el área del Centro Tradicional, cobijada en el PZCB en cada una de las últimas seis administraciones.

**Figura 9.** Inversiones en el PZCB



Fuente: elaboración propia a partir de la información analizada de SEGPLAN

Como se puede ver, la mayor inversión se realiza en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016, con una total de presupuesto ejecutado a noviembre de 2014 de \$361.375 millones de pesos, debido a que se programaron recursos en los programas de revitalización del centro y vivienda y hábitat humana, que promueven acciones directas de

habilitación del suelo para vivienda de interés prioritario en el área del Centro Ampliado.

La tabla 21 desarrolla dicha información con mayor detalle:

**Tabla 21.** Inversiones de los programas relacionados con el centro

Plan de Desarrollo	Componente o programa	Acciones sobre el centro	Presupuesto ejecutado (Millones de pesos)
<b>1995-1998 Formar Ciudad</b>	Estrategia para el espacio público	Ampliar, redistribuir y cuidar el espacio público a través de programas y proyectos que intervengan en tres tipos de componentes: los físicos, los funcionales y los estructurales	\$ 61.368
<b>1998-2001 Por la Bogotá que queremos</b>	Ciudad a Escala Humana, buscaba la recuperación, incremento y mejoramiento de la calidad del espacio público	Tiene como meta construir 250 mil m2 de espacio público, incluyendo el eje ambiental de la Avenida Jiménez, el camino a Monserrate y otras vías modelo de espacio público.	\$ 38.622
	Componente de urbanismo y servicios, que buscaba “ordenar el crecimiento de la ciudad para armonizar el proceso de urbanización y renovación urbana, propiciando soluciones de vivienda digna en ambientes amables.”	En el programa de renovación urbana, determina actuar sobre áreas severamente deterioradas del centro expandido.	\$ 217.108
<b>2001-2004 Bogotá para vivir todos del mismo lado</b>	Programa de productividad, el programa de prosperidad colectiva.	Dentro de los proyectos prioritarios se encuentra el de la formalización de vendedores ambulantes del sector del Parque Tercer Milenio.	\$ 1.421
	Programa de productividad, el programa de Bogotá crece con razón. “Generar y renovar suelos urbanos para facilitar una oferta inmobiliaria que permita absorber oportunamente las presiones del crecimiento poblacional y los objetivos de transformación de la ciudad.”	Dentro de los proyectos prioritarios se encuentran cuatro planes parciales de Renovación del suelo, estos planes se adelantarían en zonas del centro expandido Renovación del Parque Tercer Milenio	\$ 52.349
	Los programas de Gestión Pública Admirable el programa POT: Orden para la armonía.	Contempla dentro de los proyectos prioritarios Espacios Públicos en Zonas de Conservación Históricas.	\$ 286
<b>2004-2008 Bogotá Sin indiferencia</b>	Programa Hábitat desde los barrios y las UPZ	Operaciones de renovación urbana: Plan zonal Centro y Ciudad Salud.	\$ 64.673
	Programa red de centralidades distritales	Operación centro. / Construcción de 173.717m2 del parque Tercer Milenio.	\$ 43.280
	Eje Social - Programa restablecimiento de derechos e inclusión social	Buscaba intervenir sobre población en zonas de alto deterioro urbano como la calle del cartucho entre otras.	\$ 146.436
<b>2008-2012 Bogotá Positiva</b>	Programa Transformación Urbana Positiva	Dentro de las meta de ciudad centro se establece como indicador renovar 50 hectáreas del Plan Zonal Centro. Proyecto ciudad centro. - Intervenir 2 áreas de renovación urbana: Centro Español y San Victorino.	\$ 10.763
	Programa Amor por Bogotá	Plan zonal centro art 48 y 63. Crear el Centro del Bicentenario: Acciones para el Bicentenario de la independencia.	\$ 22.564
	Derecho a la ciudad	Acciones de espacio público.	\$1.875

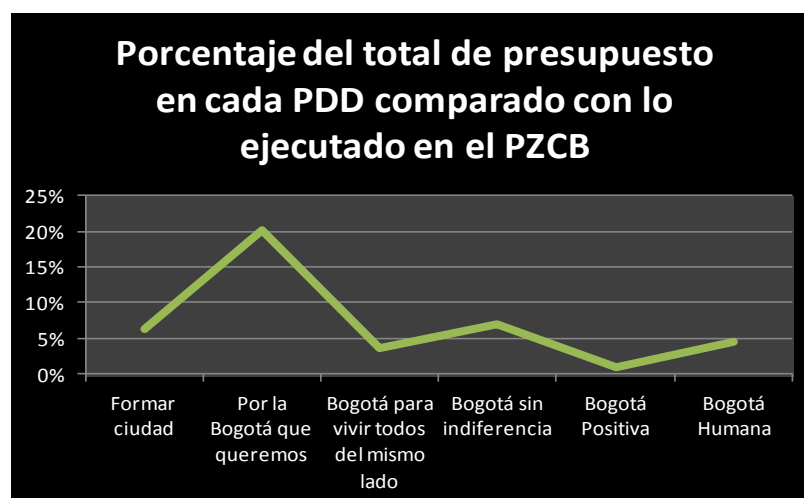
Plan de Desarrollo	Componente o programa	Acciones sobre el centro	Presupuesto ejecutado (Millones de pesos)
2012-2016 Bogotá Humana	Vivienda y Hábitat Humanos	Habilitación de Has. De suelo para vivienda en el centro ampliado.	\$ 326.555
	Revitalización del centro ampliado	Gestión de intervenciones de renovación urbana del centro ampliado.	\$ 34.820

Fuente: elaboración propia a partir de los datos registrados en SEGPLAN

Como se observa en la gráfica 10, el mayor porcentaje de presupuesto ejecutado en el centro se registró en el periodo de 1998-2001: “La Bogotá que Queremos”, en el cual se realizaron varias intervenciones sobre el espacio público, entre ellas, la del Eje Ambiental como una de las más representativas en el centro y la primera etapa de construcción del parque Tercer Milenio y del Parque El Renacimiento.

La mayor inversión en este Plan de Desarrollo se realizó en el programa Red de Centralidades para la ejecución del Plan Centro, con una inversión de \$98.021 millones de pesos.

**Figura 10.** Comparativo del porcentaje invertido en el PZCB del total de cada PDD



Fuente: elaboración propia a partir de la información analizada de SEGPLAN

Por otra parte, las inversiones ejecutadas por las diferentes entidades que tienen responsabilidad directa sobre las acciones de urbanismo que se realizan en el centro tienen un comportamiento variable, si se tiene en cuenta que en las tres primeras administraciones (1995-2004) la Corporación La Candelaria tuvo un presupuesto dirigido especialmente a la recuperación del Centro Histórico, así como en las últimas tres administraciones (2004-2014) la Empresa de Renovación Urbana, aunque con un

presupuesto muy bajo, tuvo una asignación dirigida a la recuperación de los espacios deteriorados en el centro de la capital.

Resulta importante observar la comparación de los presupuestos asignados a las entidades que tienen responsabilidad directa con la recuperación del centro (ver tabla 22).

**Tabla 22.** Inversiones por entidad (en millones de pesos)

Plan de Desarrollo	Entidades con funciones específicas de mejoramiento del centro	Presupuesto ejecutado
1995-1998 “Formar Ciudad”	Corporación La Candelaria	\$1.959
	IDU – Eje ambiental	\$ 250
	Secretaría General - Plan centro	\$ 1.059
1998-2001: “Por la Bogotá que Queremos”	Corporación La Candelaria	\$ 149
	IDU – espacio público	\$ 2.260
	IDU – Renovación urbana	\$636
	Secretaría de Gobierno - Restauración y Mantenimiento Edificio Liévano	\$ 3.175
2001-2004: “Bogotá para Vivir Todos del Mismo lado”.	Corporación La Candelaria	\$ 2.256
	IDU – Gestión de actuaciones urbanísticas	\$257
	IDU – Red de centralidades distritales	\$98.021
	Empresa de Renovación Urbana	-
2004-2008: “Bogotá sin Indiferencia”	Secretaría distrital de Hábitat - Hábitat desde los barrios y las UPZ	\$3.351
	IDU – Desarrollo y sostenibilidad de la infraestructura asociada a la Red de Centralidades	\$38.087
	Empresa de Renovación Urbana	\$ 7.565
2008-2012: “Bogotá Positiva”	Instituto Distrital del Patrimonio Cultural Conservación del patrimonio y paisajes culturales	\$947
	Empresa de Renovación Urbana	\$ 7.238
2012-2016: “Bogotá Humana”	Secretaría Distrital de Hábitat - Estructuración de proyectos de revitalización del centro ampliado	\$634
	Empresa de Renovación Urbana	\$ 11.120

Fuente: elaboración propia, a partir de los datos registrados en SEGPLAN.

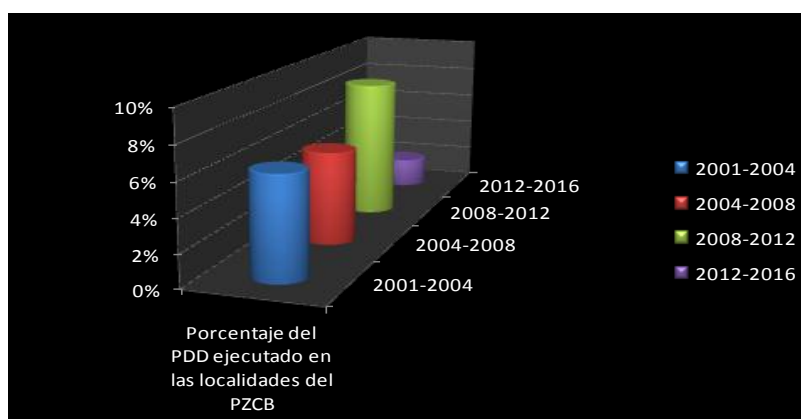
Estos presupuestos son notoriamente menores comparados con los presupuestos que se destinan para las entidades que tiene responsabilidades en obras de mantenimiento vial,

transporte y seguridad; por ejemplo, el presupuesto de la ERU el 2008 fue del 0.19% del total del presupuesto distrital y en el 2012, del 0,10%, situación que no permite que los proyectos, que por naturaleza tiene un periodo de gestión de hasta 10 años, tengan el impacto esperado

Como se dijo, las inversiones grandes en la ciudad están representadas en gran medida en obras de infraestructura y de servicios públicos, presupuestos difíciles de identificar, teniendo en cuenta que la inversión en obras en infraestructura vial, las adecuaciones necesarias para los sistemas de transporte masivo o la ampliación de redes de servicios no se encuentra territorializadas y son obras que trascienden el periodo de cuatro años de un plan de desarrollo.

El análisis de la territorialización de la inversión de las entidades en las diferentes localidades nos muestra que de los periodos analizados el que registra una mayor inversión por parte de las localidades del PZCB es el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva con una ejecución del 9% del total del presupuesto distrital, tal como lo muestra la figura 11.

**Figura 11.** Inversiones de las localidades del PZCB



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos registrados en SEGPLAN

Por otra parte, el presupuesto propio de las localidades ha sido históricamente poco representativo y altamente ineficiente, carente de una planeación seria con visión de largo plazo, y una ejecución no siempre adecuada, que termina mostrando un cúmulo de proyectos desfinanciados o no ejecutados que no tienen el impacto local que se espera. En definitiva, las localidades han optado por gastar lo poco que tienen en muchos temas y la armonización de



estas acciones con las metas de los Planes de Desarrollo es muy confusa, como se infiere de la tabla 23.

**Tabla 23.** Inversiones por localidad (en millones de pesos)

<b>Plan de Desarrollo</b>	<b>Santa Fe</b>	<b>Teusaquillo</b>	<b>Mártires</b>	<b>Candelaria</b>	<b>Total</b>
2001-2004	45.526	22.656	15.026	7.475	90.683
2004-2008	90.483	61.977	36.989	16.514	205.963
2008-2012	101.386	71.322	67.209	38.578	278.495
2012-2016	55.147	27.907	27.966	34.882	145.902

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos registrados en SEGPLAN.

Como puede observarse, el porcentaje de presupuesto de las cuatro localidades que conforman el PZCB comparado con el presupuesto distrital no pasa en ningún caso del 9%, (tabla 24) lo que muestra la poca representatividad de la institucionalidad en materia de inversión en el área del centro.

**Tabla 24.** Porcentaje de inversión por localidades / inversión Plan de Desarrollo (en millones de pesos)

<b>Plan de Desarrollo</b>	<b>Inversión total Plan de Desarrollo</b>	<b>Inversión en las cuatro localidades del PZCB</b>	<b>Porcentaje</b>
2001-2004	1.452.332	90.686	6%
2004-2008	3.608.730	205.964	6%
2008-2012	3.264.217	278.496	9%
2012-2016	7.855.389	145.902	2%

Fuente: elaboración propia, a partir de los datos registrados en SEGPLAN

Finalmente es de anotar que aunque existe un observatorio del centro, definido con la expedición de dicho Plan en el año 2007, su primera publicación apenas es del 2010 y la siguiente en 2013. En estos resultados se muestra la evolución de indicadores socioeconómicos y ambientales principalmente; sin embargo, en términos de inversiones no se pueden hacer análisis comparativos presupuestales pues además de que se manejan según ejes del Plan, la información es demasiado general.

Como puede verse de la lectura del capítulo se desprende que si bien el centro de la ciudad ha sido objeto de interés de los gobernantes en el plan de desarrollo, y en los POT, no todos han logrado llevar adelante los propósitos formulados. Se evidencian además objetivos muy diferenciados y cambios y prioridades que dejan ver que no hay una continuidad en las políticas públicas y sus desarrollos, lo cual se traduce también en la dispersión y descoordinación de la gestión institucional.

La visión de ciudad de cada gobernante sobre la ciudad indica que Bogotá no ha logrado un proyecto de largo plazo acordado entre todos, con suficiente respaldo político institucional, y ciudadano, y ello implica que en los cambios de gobierno se reprogramen los proyectos estratégicos de la ciudad y del centro, iniciados o proyectados, lo que significa un gran costo para la ciudad, el estancamiento en la planificación y ejecución de proyectos de vivienda, espacio público, movilidad y de un sinnúmero de respuestas a problemáticas no resueltas o de pérdida de grandes oportunidades económicas y de mejoramiento de la calidad de vida.

# **VI. LA TRANSFORMACIÓN URBANA DEL CENTRO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS**

## **VI. LA TRANSFORMACIÓN URBANA DEL CENTRO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS**

El contexto de los cambios y las estructuras político-institucionales, la situación económica de la ciudad y las distintas formas de organización social local caracterizan el entorno de las transformaciones urbanas del centro de los últimos veinte años. Las políticas públicas que inciden en la evolución de este territorio no han sido adecuadamente articuladas y muestran debilidad en los procesos de apropiación y legitimación para producir cambios urbanísticos en el centro, en condiciones de equidad, sostenibilidad y competitividad. Los tiempos, además, se constituyen en un factor crítico, porque la acción del Estado y los acuerdos sociales para hacer realidad un proyecto colectivo están desfasados de la realidad con respecto al estado en que se encuentra el centro, las demandas ciudadanas en relación con la resolución de problemas y conflictos, y las pérdidas de oportunidades para la ciudad.

Para entender de mejor manera esta situación, es interesante observar los resultados de las políticas desde la perspectiva de las intervenciones más importantes que se han llevado a cabo en el Centro Tradicional en este periodo. Para ello, en la primera parte de este capítulo se presentan los proyectos urbanos implementados por el Gobierno distrital relacionados con el espacio público y la infraestructura para la movilidad. En segundo lugar se muestran los casos de intervención urbana de las universidades y se analizan intervenciones urbanísticas que, si bien no están comprendidas dentro del periodo estudio, han incidido en la transformación del centro y han servido como referentes del desarrollo urbano. Posteriormente, se describen los proyectos de renovación urbana propuestos, de carácter público o de iniciativa privada, que han generado expectativas importantes entre los actores y la ciudadanía y que se mantienen en curso, varios de ellos estancados o suspendidos.

### **6.1. UN RECORRIDO POR LAS PRINCIPALES TRANSFORMACIONES DEL CENTRO DE BOGOTÁ**

Durante los últimos veinte años, y a pesar de las mayores expectativas generadas por las políticas y los proyectos planteados, se dan importantes transformaciones en el Centro Tradicional de la ciudad, especialmente por el interés de la opinión pública a favor del



### **6.1.1. Proyectos de espacio público**

Estos proyectos efectivamente han generado un cambio en el uso y las formas de relacionamiento del espacio, y allí el sector público es el impulsor de este tipo de intervenciones en el centro. Los resultados tienen varias connotaciones; los grandes proyectos se desarrollaron en medio de resistencia y conflictos sociales, algunos de los cuales aún perduran.

Los propósitos de generar espacio público, como el Parque Tercer Milenio, el Eje Ambiental y la Plaza de la Mariposa, partían de contextos de un profundo deterioro físico, social y ambiental en un entorno de gran inseguridad, congestión y pérdida de control por parte de las autoridades. Estas transformaciones muestran cómo en intervenciones que individualmente pueden tener sentido los esquemas utilizados pueden ser desacertados si no se tiene en cuenta la organización social, el papel de los actores involucrados y su participación en procesos de apropiación. Lo mismo sucede si no se integran estos proyectos al entorno en el que se encuentran y van acompañados de procesos paralelos de acciones que permitan que no sean aislados y que su impacto produzca los efectos deseados.

#### **6.1.1.1. Parque Tercer Milenio**

Este escenario es un ejemplo de ello. Iniciado como uno de los proyectos emblemáticos de la Alcaldía de Peñalosa, ha sido una de las pocas actuaciones de renovación urbana en la ciudad llevada a cabo directamente por el gobierno. Con anterioridad se habían puesto en práctica otras intervenciones, proyectos pequeños desarrollados por la iniciativa privada con un éxito desigual, pero puede afirmarse que la ciudad poseía escasa experiencia y tal vez muy precisa como la del complejo habitacional de Nueva Santa Fe.

El impacto de este espacio ha levantado grandes polémicas entre los ciudadanos, que tenían una gran expectativa ante su desarrollo y que esperaban que contribuyera a revitalizar una zona de altísima violencia e inseguridad. Su tamaño hace pensar que los beneficios directos contribuirían a mejorar todo el Centro Tradicional y sus alrededores.

El parque, que es solo una parte de la OEC, nace como proyecto en 1998 como componente de la política de recuperación del centro de Bogotá, que deseaba dotar a la capital de un lugar urbano con carácter cívico, metropolitano, integrador y simbólico. El objetivo fue promover la renovación urbana y social del sector más deteriorado de la ciudad conocido como El Cartucho, así como sus alrededores. El monto de la inversión fue de 79 millones de dólares<sup>50</sup>, y el proyecto, que duró seis años, finalizó en el 2004. La iniciativa se encaminaba a rehabilitar el lugar, crear una gran área verde y promover y urbanizar las áreas colindantes, mediante la introducción de nuevos usos y la consolidación de los ya existentes, así como mejorando las condiciones de vida de sus habitantes<sup>51</sup>.

Como resultado de la iniciativa, el fuerte componente social de este magaproyecto lo hizo más complejo y polémico. Los ciudadanos, por otra parte, no encontraron una respuesta a la concreción de otros proyectos publicitados alrededor del parque, quedando aislado y perdiendo progresivamente el objetivo urbano original. Más grave aún, como resultado del aplazamiento de procesos que requerían mayor intervención estatal, la dinámica social creó impacto en sus zonas aledañas y se crearon otros tugurios como el denominado Bronx y Cinco Huecos, que, como afirma (Mayorca, 2012), se perfilan como los nuevos cartuchos de este siglo, además del problema que se ha extendido también a La Favorita y Los Mártires.

En definitiva, en términos urbanísticos, el parque sería el centro de una pieza central de la transformación del sector, articulando San Victorino y San Bernardo. Desde ese punto de vista fue una gran intervención con potencial de convertirse en el espacio público más importante del Centro Tradicional, junto con la Plaza de Bolívar. Simultáneamente, empezarían los procesos de renovación de estos dos sectores, lo cual traería un cambio sustancial a la zona, impulsando además las intervenciones requeridas en el costado norte de la carrera 10, y de esa manera promoverían los procesos de ese borde, vecindario de las entidades de los gobiernos nacional y distrital. A pesar de lo

---

<sup>50</sup> Se desarrolló en tres fases principales: el levantamiento del censo de población de la zona, la demolición de los predios y la construcción-aadaptación.

<sup>51</sup> En consecuencia, su puesta en práctica requería formular alternativas viables que pudieran mejorar la situación de los diferentes grupos de residentes, no solo enfocadas a facilitar su realojo en otros lugares, sino también su capacitación en oficios que les permitieran un cambio y mejoramiento de sus condiciones de vida. Todo ello con una estrategia de seguridad y convivencia. A través de la Oficina de Renovación Urbana y del IDU, se logró la compra del 80% de los 640 predios que se requerían para el desarrollo del proyecto de renovación.

anterior, como se evidencia, estos proyectos no son hoy en día una realidad: la renovación de Santa Inés, los proyectos de vivienda de San Bernardo, el centro comercial de cielos abiertos de San Victorino y las intervenciones institucionales del borde oriental aún no se han realizado, lo que ha agravado la situación del desuso del parque y de su entorno.

#### **6.1.1.2. Plaza de la Mariposa**

Ubicada en el importante sector de San Victorino, en la avenida Jiménez, la Plaza de la Mariposa fue un proyecto de recuperación de espacio público que pretendía generar, además de un punto de encuentro, el tránsito en una de las zonas comerciales más importante del centro y de la ciudad; sería, entonces, el lugar de conexión con alternativas de transporte público masivo. El proyecto fue ampliamente reconocido por el cambio sustancial de actividades que allí se desarrollaban, así como por la generación de espacio público en una zona de un alto nivel de deterioro. Su ejecución dio inicio a la creencia de cambios sustanciales en este sector.

La construcción de la Plaza durante la administración de Peñalosa<sup>52</sup>, e inaugurada a mediados del 2000, implicó la reorganización de una manzana de la galería Antonio Nariño, uno de los puntos de encuentro histórico de la ciudad, la reubicación de alrededor de 700 vendedores estacionarios y la construcción de elementos simbólicos como la Mariposa, obra del maestro Edgar Negret.

Si bien la obra fue terminada y entregada, convirtiéndose así en uno de los íconos de recuperación del espacio público de la ciudad, el éxito de esta dependía, en parte, de la ejecución de intervenciones urbanísticas en el resto del sector de San Victorino, del cuidado de las obras, la regulación del uso del espacio público por parte de vendedores ambulantes y la implementación de planes de regularización y manejo que redujeran el tránsito de vehículos privados y la peatonalización de la vía oriental de la plaza.

Como resultado de varias acciones que no se han desarrollado de la manera y en los tiempos presupuestados —entre ellas, el mantenimiento físico adecuado—, se ha

---

<sup>52</sup> La obra fue diseñada por el Taller de Espacio Público del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, y la coordinación estuvo a cargo del IDU.



incrementado la alta percepción de inseguridad y deterioro en el sector; incluso, se han hecho denuncias por el bajo presupuesto que la Administración dispone para el cuidado y la protección de la zona, por lo que hoy este espacio emblemático no ha logrado la funcionalidad plena como punto de circulación, ni ha permitido la valoración social de la intervención como un posible rescate del centro de la ciudad. De hecho, ha pasado de un hito urbano a una zona marginal (Calícrates, 2011):

La nueva imagen del lugar con el propósito de recuperar el espacio público e integrar el arte a las expresiones urbanas. [...] Pero el orgullo del Alcalde duró poco. Tres años después la Plaza de San Victorino y en especial La Mariposa, se ha convertido en habitación de indigentes, y el estanque de agua que la rodea, en baño público. A esto se le suman problemas [...] que espanta a turistas y comerciantes pero no a los vándalos que insisten en rayar el hierro con grafitos, ni para los ladrones que han desvalijado el monumento ni para los transeúntes que arrojan sus papeles al estanque o los incrustan en la escultura (Semana, 2003).

#### **6.1.1.3. El Eje Ambiental**

El Eje Ambiental de la avenida Jiménez, con una extensión de 2,8 km, es considerado uno de los mayores esfuerzos por intervenir el espacio público para recuperar la importancia y el trazado original del río San Francisco, que corre debajo, y la riqueza ambiental de los cerros orientales. Este proyecto es uno de los más importantes del centro y permitió ser pieza articuladora de la movilidad y de la recuperación del patrimonio arquitectónico e histórico del centro.

El proyecto fue programado durante la primera Alcaldía de Mockus y fue construido durante la Alcaldía de Enrique Peñalosa. La iniciativa vial estaba concebida desde los estudios de JICA, en el Plan Maestro de Transporte de la ciudad en 1996, y es entre 1999 y 2001, como parte de la recuperación integral del Centro Histórico de Bogotá, cuando se formula el proyecto de renovación urbana, conformado por un sendero peatonal y una serie de pozetas que traen a la superficie el río, que va desde la Universidad de los Andes hasta la carrera 10. Adicionalmente, se estructuró el proyecto como un gran sendero peatonal de ladrillo arborizado con especies de flora nativa, y aunque no se contemplaba originalmente para uso del sistema de transporte masivo, posteriormente se incluyó como un corredor exclusivo de Transmilenio articulado con

la fase III y la calle 26, restándole parte del espacio previsto a lo que se consideraba un gran circuito peatonal<sup>53</sup>.

Para la realización de este proyecto se proyectaba la rearticulación y recuperación de importantes espacios públicos desde la Estación del Funicular hasta la Estación de la Sabana. La obra, considerada como un ícono de la arquitectónica moderna, impulsó la transformación de esta zona de manera considerable, articulando la Universidad de los Andes a la recuperación del sector.

Si bien la obra no fue terminada, tal como aparecía en los diseños de Rogelio Salmona<sup>54</sup>, vale la pena rescatar esta intervención como una de las más exitosas en el centro de la ciudad, pues, además de recuperar físicamente el corredor señalado, ha logrado ser apropiado por las personas y conservado por las administraciones, pese a que su mantenimiento y cultura ciudadana aún deban fortalecerse:

La recuperación espacial y paisajística de la zona de influencia de la avenida, todo su entorno, el piedemonte y sus barrios aledaños. La avenida recuperada debería seguir bordeando el piedemonte hasta unirse con el parque Nacional, y de allí seguir hasta la Ciudad Universitaria. Este es un punto fundamental para recuperar el paisaje urbano, convirtiendo todo el piedemonte en un parque nacional o municipal, para protegerlo y para el disfrute de la ciudadanía. Inicio de una recuperación de los cerros que bordean a Bogotá. La intervención en la Jiménez debía prolongarse con la avenida Colón, hasta la hermosa estación de la Sabana y su zona de influencia. Desafortunadamente no fue así, y el proyecto fue dividido en dos contratos. La construcción se inició de la carrera décima hacia el oriente, pero se interrumpió en la zona aledaña a la Universidad de Los Andes, dejando desamparada la relación entre el piedemonte, la estación del funicular y la avenida misma. Era, pues, un gran proyecto espacial y paisajístico, que volvería a darle a la ciudad su importancia histórica (El Tiempo, 2012).

#### **6.1.1.4. La peatonalización de la carrera 7**

Como se ha señalado, el proyecto de peatonalización surge desde la Administración del Alcalde Mockus y los siguientes gobiernos la han continuidad desde diversas modalidades. Con el PZCB de la Administración Garzón se concretan las acciones de

---

<sup>53</sup> Adicionalmente, se propuso un anfiteatro, que no se construyó, para conciertos al aire libre, o cubierto, con capacidad para 25.000 personas.

<sup>54</sup> La Fundación Salmona sigue su trabajo por recuperar el sentido inicial del proyecto y continuar la obra.

fortalecimiento del carácter peatonal de la carrera 7, el ordenamiento de sus actividades, la utilización adecuada del espacio público y la recuperación del patrimonio.

El gobierno actual amplía la peatonalización hasta la calle 26, originalmente concebida hasta la calle 19, y avanza en las obras de amoblamiento, en la implementación del circuito interno de movilidad y en la construcción de redes ambientales y la adecuación de espacios comerciales tradicionales como el Pasaje Real. Estas obras han generado una gran dinámica y un uso cada vez mayor por parte de los residentes y visitantes; sin embargo, también han producido un impacto en las actividades del sector. Los comerciantes se quejan por la planificación inadecuada que ha afectado sus ventas, mientras que los transeúntes consideran que persisten problemas de manejo del espacio público y ventas callejeras sin supervisión. Los vecinos están preocupados porque el transporte se desplazó a otras calles del Centro Histórico, que no estaban diseñadas ni preparadas para el alto tráfico.

#### **6.1.1.5. El parque Bicentenario y otros proyectos de espacio público**

El parque Bicentenario es un proyecto urbanístico de espacio público que ocupa 10.000 m<sup>2</sup>., ubicado sobre la calle 26 entre las carreras 5 y 7, que surge a partir de la iniciativa de ampliación del Parque de la Independencia. El diseño plantea una conexión entre el Centro Internacional, el centro de la ciudad, la Biblioteca Nacional, con lo cual se conforman ocho franjas articuladas mediante espacios verdes y áreas para el desarrollo cultural.

El proyecto concebido e iniciado en su fase preliminar en 2007 ha tenido un desarrollo interrumpido. La obra a cargo del IDU tuvo una medida cautelar por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, levantada posteriormente como resultado de una acción popular interpuesta por vecinos que denunciaban el impacto que tendría la construcción del Parque Bicentenario sobre el Parque de la Independencia y el patrimonio de la zona. Asimismo, el Ministerio de Cultura impone ajustar los estudios y diseños arquitectónicos, lo que significó una reprogramación de las obras para adelantar tales estudios; por tanto, la obra fue suspendida, aunque se previó su reinicio en el 2015.

Por otra parte, y hacia el centro occidente, se resalta otra pieza de espacio público del centro generada en los últimos años conocida como el Parque el Renacimiento, construido en el 2000 con recursos entregados por la Corporación Taurina de Bogotá al Instituto de Recreación y Deporte. El parque está ubicado en linderos de los cementerios Central y el Británico, al occidente del Centro Tradicional, los cuales son considerados piezas emblemáticas de la ciudad y lugares patrimoniales e históricos de la mayor relevancia. Este sector tiene en curso proyectos de renovación urbana, además de planes de manejo de los cementerios.

### **6.1.2 Proyectos de movilidad**

Los diferentes sistemas de transporte y movilidad han sido eje de la transformación urbanística del centro. Alrededor de la Estación del Ferrocarril, que llega a la ciudad en 1889 de Facatativá a la actual Estación de la Sabana (calle 13 con carrera 18), se configuró en la época un nodo para la recepción y el intercambio de mercancías y la recepción de la creciente migración. Con el paso del tiempo, la expansión de la ciudad, la concentración de actividades institucionales, de comercio y otras se genera una gran demanda de transportes colectivos y de zonas de parqueo hacia el Centro Tradicional, y hoy en día sigue siendo el mayor destino de transporte y visitas diarias de la ciudad.

Aun cuando la movilidad y la congestión son uno de los principales problemas bogotanos, las obras de infraestructura vial han ayudado mitigar la situación; pese a ello, persisten debilidades en la planificación, en los acuerdos sobre las inversiones requeridas y en los tiempos para su ejecución. La variación de prioridades y la falta de voluntad política también inciden en los resultados.

En cuanto a las obras de infraestructura, se resaltan las troncales del sistema de transporte masivo Transmilenio, en particular las troncales como la Caracas, la carrera 10 y la avenida Jiménez, y vías centrales como la avenida de Los Comuneros. Se presentan a continuación algunos rasgos de esta infraestructura.

#### **6.1.2.1. Las Troncales de Transmilenio**

Transmilenio sigue siendo el proyecto más importante de movilidad de la ciudad. Su capacidad de movilizar pasajeros y reorganizar el transporte ha sido sin duda muy

importante para la capital. La implementación del sistema se contempló de forma paulatina, en varias fases, debiendo culminar en 2016, lo que implicaría que en un lapso de 15 años se contaría con 387,9 km de nuevas troncales en Bogotá. Tres de las fases se han ejecutado con tiempos de retraso, problemas técnicos y políticos, y una cuarta fase está por desarrollarse, aunque las discusiones avanzan sobre si la posible construcción del metro implicaría su aplazamiento. Las siguientes son las troncales del sistema:

- Fase 1: incluye las troncales de la calle 80, la autopista Norte, la Caracas, la avenida Jiménez (atravesando el Eje Ambiental y llegando al Centro Histórico de la ciudad).
- Fase 2: incluye las troncales Suba, NQS, las Américas-Calle 13, quedando integrada al ramal del Eje Ambiental.
- Fase 3: compuesta por la calle 26, que atraviesa la ciudad y en el oriente se prolongan hasta la carrera 3, cerca de los cerros orientales, en límites con la calle 19 y la carrera 10, que conecta barrios ubicados en el sur-oriente, principalmente de localidad de San Cristóbal, con el Centro Histórico y tradicional.
- Fase 4: Avenida Boyacá y carrera 68.

Las obras para el Transmilenio han impactado la transformación la capital. Con aciertos y críticas por la ausencia de obras de urbanismo en su zona de influencia o en sus propias estaciones, no se desconocen los efectos que han tenido sobre la estructura de la ciudad. La troncal sobre la carrera 10, por ejemplo, mejoró, pues en un comienzo era un sector caracterizado por ser caótico en su transporte y espacio público; sin embargo, la obra no logró integrar el sector oriental y occidental, y la ausencia de un proyecto integral no permitió que se aprovecharan las ventajas de la iniciativa. Esto, aunado a los tiempos y la discontinuidad de políticas sobre los proyectos de San Bernardo, San Victorino y Ciudad Salud, profundizó la pérdida de oportunidades y las transformaciones quedaron pendientes.

Con la troncal de la Caracas se dio paso a la primera etapa del Sistema Transmilenio de Bogotá, otra megaintervención que cambió radicalmente el transporte masivo de la ciudad, la que además permitió un mejor acceso al centro y a un mayor orden del tráfico caracterizado anteriormente por congestión desahogada de busetas, buses y colectivos.

Para Chaparro (2002), la troncal de la Caracas resultó ser el primer proyecto de carriles segregados para la capital. Esta vía, por la que transitaba un volumen importante de buses, atraviesa la ciudad longitudinalmente y resulta sin duda una de las de mayores usuarios. Se preveía con la obra de Transmilenio un gran impacto en el corredor oriental de la ciudad y, además de cubrir una amplia demanda que incluía el centro, se proyectaba que con la construcción se recuperara el espacio público y se frenara el creciente deterioro de esta zona. Adicionalmente, se avizoró conectar el centro con los dos polos de la ciudad: el norte y el sur.

El proyecto se realizó en dos etapas y terminó su construcción en el de 2002<sup>55</sup>. En un comienzo se percibieron beneficios que se tradujeron en ahorro en tiempos de viaje para los usuarios, la reducción de los costos de operación de los buses, la caída en los índices de accidentalidad, la disminución de los niveles de contaminación y la mejora en la seguridad de la zona. Todos estos beneficios tuvieron vigencia en los primeros años de funcionamiento del corredor, pero luego fueron cayendo algunos de sus buenos indicadores, en gran parte por la falta de coordinación de las entidades y la demora en la puesta en marcha del SITP. El impacto en el centro se dejó notar rápidamente en aspectos como la seguridad y el deterioro paisajístico y estético de la zona.

#### **6.1.2.2. Avenida de Los Comuneros**

La avenida de Los Comuneros, o calle 6, proyectada como prioritaria desde comienzos de los años ochenta<sup>56</sup>, fue definida como zona especial de renovación y actividad múltiple. Dos décadas después, la administración distrital confirma la falta de ejecución de varias obras que habían sido aprobadas en 1995; una de ellas, la de este importante proyecto vial que ayudaría a descongestionar el centro:

Es así como el Acuerdo 25 de 1995 del Concejo de Bogotá dividió la ciudad en ocho ejes viales dando viabilidad a la construcción de 44 obras de beneficio local. El Concejo reconoce desde 1998 que es necesario hacer un cobro complementario al autorizado en el Acuerdo 25, pero lo condiciona a que se construyan primero las obras. En el año 2001 la

---

<sup>55</sup> La vía quedó conformada por dos carriles por sentido para vehículos públicos y dos carriles por sentido para particulares, con una longitud de 16,4 km. Contempló un sistema de 60 paraderos sobre plataformas. El número de personas movilizadas aumentó a 31.000 pasajeros por sentido, durante las horas punta (Chaparro, 2002).

<sup>56</sup> “Según el Acuerdo 2 de 1980, el proyecto de la avenida Comuneros afectaría 7 manzanas y 154 predios de una zona designada como especial de renovación y actividad múltiple, ubicada entre las calles 5 y 3 y entre las carreras séptima y cuarta” (ERUVB, 2012, p. 48).

administración Distrital realiza un balance de la ejecución de las obras aprobadas desde 1995 encontrando, con preocupación, que de las 34 obras revisadas en 1998, quedan aún 14 por iniciar. Son obras muy importantes entre las cuales se encuentran tres tramos de la avenida Ciudad de Cali, la Avenida de los Comuneros (Martínez, 2004, p. 35).

La avenida de los Comuneros, de 1,2 km. de longitud, inicia su ejecución en la administración del Alcalde Garzón, a partir del 2007 y con un horizonte de diez años, permitiendo delimitar el Centro Tradicional de la ciudad y definiendo la renovación urbana del entorno, dando prevalencia a usos residenciales para estratos 2 y 3. La zona sigue siendo catalogada por la ERU (2012) como en deterioro físico y patrimonial, de abandono de inmuebles y hacinamiento, con altos índices de pobreza e inseguridad. El desarrollo del proyecto contemplaba además la articulación con la troncal de la carrera 10 de Transmilenio y pretendía aprovechar el suelo con nuevas viviendas.

Con la obra vial se cumplió la primera fase; sin embargo, las siguientes etapas relacionadas con proyectos inmobiliarios no se materializaron acorde con lo esperado. La débil gestión pública se concentró solo en la avenida, y aun hoy día se encuentra subutilizada, consecuente con enfoques sectoriales y no integrales de las intervenciones que aislaron el transporte del urbanismo, incidiendo así en la pérdida de oportunidades para atraer inversiones, transformar la zona y mejorar las condiciones de vida de sus residentes; en otras palabras, se perdió sustancialmente el efecto impulsor de inversiones gubernamentales. La poca claridad y el manejo de los procesos de gestión social, adquisición de predios y poca articulación de entidades públicas responsables del patrimonio en los ámbitos nacional y distrital tampoco han favorecido los cambios.

Asimismo, los procesos de deterioro de los barrios aledaños y la experiencia del proyecto Nueva Santa Fe frenaron iniciativas privadas de desarrollo inmobiliario (Gómez, 2004). Como resultado, el sector sigue siendo una zona deprimida, insegura y expectante de los cambios y las promesas incumplidas o de lentísimo desarrollo. Algunas de las obras prevén proyectos de vivienda de interés social y prioritario impulsadas por la administración actual, aunque no se espera que en este gobierno se materialicen.

Un aspecto que se destaca en las entrevistas a residentes de La Candelaria y a políticos es el costo de la obra, que estaba planeada en 8.000 millones de pesos y terminó

costando tres veces más. Esto, más los tiempos de las iniciativas públicas, los problemas de propiedad predial, de reglamentación sobre patrimonio y sobre las condiciones normativas de los proyectos, engloba una serie de preocupaciones de los operadores privados que no encuentran ventajas económicas que les permitan asumir proyectos en el sector. Además, las restricciones no facilitan el desarrollo de esta zona que consideran de gran potencial para el centro y la ciudad, entre otras razones, por la cercanía a proyectos como Ministerios, Ciudad Salud, San Bernardo y San Victorino.

### **6.1.3. Transformaciones logradas por iniciativa privada y mixta**

Algunos de los más importantes procesos que tienen lugar a partir de los años setenta permiten entender las posteriores transformaciones que ha tenido el centro y el efecto de las políticas en esta zona de la ciudad. No todo lo que allí ha sucedido ha sido abandono del centro o desplazamiento de residentes. La tendencia a alejarse del centro por parte de los sectores sociales de mayores ingresos también se ve contrastada con la llegada de intelectuales y extranjeros que encuentran atractivo el Centro Histórico, así como la diversa oferta cultural que en ellos se ofrece. Jaramillo (2006) destaca el fenómeno ocurrido en el barrio de La Macaren:

[Allí] se ha dado un proceso relativamente similar a lo que en los medios anglosajones se conoce como gentrification. Es una zona que originalmente era de clase media, con una sección de ingresos altos, pero que había sido paulatinamente abandonada por estos grupos. Contigua a ella había dos barrios muy populares y antiguos, que hacían parte del cinturón periférico de pobreza de épocas del modelo concéntrico de la ciudad. A partir de los años 70 comienza a recibir nuevos habitantes de estos grupos intelectuales que hacen de este sitio uno de sus focos identitarios, y que recuperan físicamente los inmuebles, y cuyos precios se recuperan (Jaramillo, 2006, p. 21).

Este efecto dinamizó el mejoramiento de algunos subsectores de La Candelaria y atrajo la renovación de zonas como La Macarena y el Centro Internacional. Por otra parte, pueden observarse otros procesos que en los últimos años han surgido de iniciativas universitarias orientadas a la ampliación de sus instalaciones, como son los desarrollados por las universidades los Andes, Tadeo y Central. Asimismo, se destacan proyectos puntuales específicos de vivienda, surgidas en distintos momentos, como las Torres de Parque, Nueva Santa Fe, las del Centro Internacional, entre otras, que siguen siendo referente para el ciudadano bogotano.



### **6.1.3.1. Torres del Parque y Nueva Santafé**

A mediados de los años ochenta, el interés público por promover la vivienda en el centro indujo al Banco Central Hipotecario (BCH) a la construcción de grandes edificios en altura para sectores medios que accederían a los inmuebles a través de créditos subsidiados. Como se ha mencionado antes, en esta época el Gobierno nacional impulsa políticas de vivienda, en tanto en ese contexto entidades como el ICT y el BCH desempeñaron un importante papel para desarrollar proyectos residenciales. Resultado de ello fueron proyectos como las Torres del Parque, las Torres de Fenicia, las Torres Blancas, las Torres Jiménez de Quesada, que pretendían impulsar la renovación urbana a través de edificios en altura, dirigidos en particular a la clase media.

Las Torres de Parque, ubicadas en un lugar estratégico del que forman parte un conjunto de bienes patrimoniales y ambientales como la Plaza de Toros, el Planetario, el Parque de la Independencia, cuentan con una localización privilegiada con respecto a los cerros orientales. Con su valiosa arquitectura desarrollada por Rogelio Salmona, el proyecto se convierte en un hito exitoso en el centro de la ciudad.

Otra intervención por destacar —que, de hecho, fue la última adelantada por el BCH— fue el Proyecto Nueva Santa Fe, iniciado en 1986 y ubicado en el barrio Santa Bárbara, en un costado del Centro Histórico, como parte del proyecto de “Plan de Renovación Centro Sur”, el cual fue concebido con un patrón de construcción de densidad media, entre cuatro y siete pisos de altura, en un área de nueve manzanas, de las cuales solo cuatro se desarrollaron.

Los resultados se pueden analizar desde distintos ángulos. Si bien la primera etapa del proyecto contó con una venta exitosa gracias a los subsidios, muchas de las familias que antiguamente habitaban el lugar no pudieron adquirir una vivienda, pues el proceso no contempló su inclusión y el precio no les permitió acceder a los nuevos desarrollos; además, la adquisición de predios se dio mediante un agresivo proceso de expropiaciones por parte del BCH, lo cual derivó en mayores conflicto con la comunidad. Los vecinos tienen una percepción negativa del proyecto, como resultado de la expropiación de 270 familias que tenían mayores vínculos con su entorno (Mayorca, 2012).

Una de las razones que explica que no se continuara este proyecto se relaciona con el estancamiento de la construcción debido a la recesión de finales de la década del ochenta. También se dice que el estado y la magnitud de la pobreza en los barrios del vecindario, a diferencia de lo que pasaba en las inmediaciones de las Torres del Parque<sup>57</sup>, fue un factor crítico para la continuidad del proyecto. Asimismo, se afirma:

El BCH no contó con el apoyo del Distrito para el desarrollo de obras de infraestructura y de espacio público, generándole unas pérdidas incalculables al banco, de manera que la gestión del suelo no fue la más apropiada acompañada de la exclusión social (Mayorca, 2012, p. 22).

Lo cierto es que, paradójicamente, este proyecto contiguo a la Casa de Nariño, al Congreso de la República, a la Alcaldía Mayor de Bogotá y a otras importantes entidades e inmuebles patrimoniales no logró el objetivo deseado y su desarrollo fue incompleto y polémico. Los entrevistados residentes y académicos consideran que se trató de lo que han llamado una operación “buldózer”, que, efectivamente, tuvo un impacto en el entorno, pero que no necesariamente fue el tipo de transformaciones que esperaban, y mucho menos a costa de la gente que vivía en este barrio. Otros, como el sector privado, opinan que el proceso fue mal concebido, no por el proyecto arquitectónico, sino por la falta de acuerdos para desarrollarlo y la debilidad del sector público para liderar este tipo de intervenciones.

#### **6.1.3.2. Centro Internacional y Parque Central Bavaria**

El Centro Internacional de Bogotá tiene una larga historia: surge como parte de la expansión de la ciudad en los años sesenta y como parte del proceso de construcción del Hotel Tequendama, el edificio Bochica y las Residencias Tequendama, en terrenos en que se ubicaba la Escuela Militar. Este sector sería por mucho tiempo el nodo más importante de la actividad financiera y económica de la ciudad, y aún en la actualidad sigue siendo uno de los de mayor influencia en ella. El hotel y el complejo residencial y de oficinas adyacentes se construyeron en torres de veinte pisos, siendo desde entonces un referente de la arquitectura y el dinamismo económico bogotanos. Su ubicación y

---

<sup>57</sup> Es importante anotar que algunos estudiosos han lamentado la forma que se desarrolló el proyecto, y explican también su poco éxito en el insuficiente proceso social, así como la ruptura y destrucción de valores patrimoniales y del tejido social.

relación estrecha con la calle 26 y el aeropuerto generaron una oportunidad estratégica al sector, convirtiéndolo en una zona de negocios privilegiada del centro de la capital.

El Parque Central Bavaria, inmerso en el entorno del Centro Internacional, surge del traslado de la empresa cervecera Kopp-Bavaria, ubicada allí desde 1880, que decide trasladarse dejando un terreno de cerca de 7 ha. Ello hizo posible que en 1985, en el marco del Plan de Recuperación del Centro, se desarrollara un complejo urbanístico arquitectónico de usos múltiples con residencias para estratos medio y alto. El proyecto desarrollado por iniciativa privada tomó más de veinticinco años de desarrollo y continúa con otros desarrollos en el área de influencia. Es importante anotar que como la totalidad de los predios pertenecían a la empresa Bavaria S.A., no se dieron procesos de expropiación para la adquisición del terreno.

El espacio público fue determinante del proyecto, así como la conservación de edificaciones de interés arquitectónico<sup>58</sup> de una gran importancia patrimonial, cultural y comercial. Con el Parque Central Bavaria se desarrolló un gran espacio público dentro del Centro Internacional; sin embargo, su uso es restringido y no todos tienen acceso, al aducir razones de inseguridad de la zona. El proyecto cuenta con una óptima localización, excelente accesibilidad y vías de comunicación para desplazarse de este sector al resto de la ciudad, al Aeropuerto Internacional El Dorado y al sistema de transporte masivo Transmilenio.

Estos proyectos se inician antes del periodo de interés de esta investigación; no obstante, han continuado su desarrollo progresivamente y han tenido un impacto directo en las transformaciones del centro. Las obras recientes de los últimos años de la estación del Transmilenio y la conexión con el Museo Nacional y el oriente de la carrera 10 reflejan cambios importantes en ese sector, el cual ha generado además una importante valorización.

#### **6.1.4 Otros proyectos que contribuyeron a la transformación del centro**

En este punto vale la pena recordar que los centros comerciales en la ciudad surgen en los denominados Pasajes del Centro, como el del Pasaje Rufino Cuervo (1908), el

---

<sup>58</sup> Las Cavas y las Falcas de la antigua fábrica Bavaria, entre otras.

Pasaje Rivas (1910) el Pasaje Hernández (1918) y muchos otros emblemáticos y de gran sentido e identidad, cuyas características perdieron sentido con el boom de las grandes superficies.

Por otra parte, otros proyectos puntuales, más de inmuebles que proyectos a escala, lograron consolidarse e impartir un interés educativo y cultural, como el Museo de Arte Moderno de Bogotá, la Biblioteca Nacional, el Museo de Arte Colonial, el Museo del Banco de la República y el centro cultural Teatro Municipal Jorge Eliécer Gaitán, los cuales, junto con otras infraestructuras, conforman una red de oferta cultural cualificada concentrada en el centro.

Los avances urbanísticos generados por el sector universitario en el centro se dan, entre otras razones, con la recuperación urbana del entorno de la Universidad Jorge Tadeo Lozano y la Universidad Central, la ampliación de la Universidad de los Andes y de la Universidad Externado de Colombia. Vale anotar que los usuarios de estas representan cerca de la cuarta parte de sus visitantes (Jaramillo, 2006). En la última década también se ha dinamizado la construcción de importantes proyectos de oficinas y conjuntos multifamiliares como los edificios Bávaro, Altavista, Panorama y Museo Parque Central, y la construcción de varias torres de vivienda y oficinas como las del antiguo Hotel Continental en la avenida Jiménez, y en curso como el BD Bacatá en la calle 19, así como otros en terrenos aledaños a la calle 26, especialmente en el barrio Samper, el cual ha crecido vertiginosamente especialmente en apartamentos: pasó de 34.467 m<sup>2</sup> construidos a 560.409 entre los años 2000 a 2008.

La Candelaria también ha sido objeto de interés público y privado. Importantes inversiones se han destinado a la restauración de inmuebles históricos y patrimoniales, y el interés de grupos sociales de intelectuales y extranjeros ha atraído la lenta recuperación del Centro Histórico, en particular de algunos sitios puntuales donde los precios del suelo han venido creciendo en forma significativa. A pesar de ello, los residentes entrevistados muestran su preocupación por lo que puede estar sucediendo a espaldas de la opinión pública y el alarmante uso indebido de inmuebles patrimoniales convertidos en casas de “tolerancia”, o *after parties*, o de comercio de droga.

La desarticulación institucional y la ausencia de una política específica de patrimonio para la ciudad y su Centro Histórico no han permitido mayor protección de los bienes de interés cultural y patrimonial; esto es reconocido por académicos, políticos y residentes entrevistados.

#### **6.1.4.1. Renovación de sectores aledaños a las universidades**

Sin duda, la renovación urbana adelantada por la Universidad Jorge Tadeo Lozano es una de las más destacadas de los últimos años en el centro. Con el objetivo de ampliar la universidad y desarrollar un campus moderno, se adelanta este proyecto de equipamiento educativo cuya intervención urbanística contribuyó considerablemente al mejoramiento de esta zona de la ciudad, estigmatizada a causa de la inseguridad, el deterioro y la ilegalidad de las actividades en ella desarrolladas.

Las obras posteriores a las de la plazoleta de la universidad se han construido como ejes de espacio público, articuladores de otros proyectos como alamedas peatonales, intervenciones en el Parque Bicentenario y mejoras en los alrededores del Transmilenio, en su mayoría a cargo del sector público.

Por su parte, la Universidad Central ha adquirido algunas edificaciones de conservación, como los teatros Faenza, México y Bogotá, y el antiguo Cinema Azteca, entre otros escenarios, para su desarrollo académico y cultural. Con la ampliación del campus se proyectaron instalaciones que permitirían también a la universidad tener mejores relaciones con la comunidad. Sin embargo, funcionarios de las SDP, residentes y políticos entrevistados concuerdan en que el acceso a la comunidad es casi inexistente y la apertura al público en general que tiene la universidad cuenta con una agenda que no incluye los intereses de los residentes tradicionales de la zona. Por otra parte, sugiere el Director de Patrimonio y Renovación Urbana:

Tampoco se han interesado realmente en contribuir con los cambios del vecindario para que haya mayor apropiación de los beneficios mismos de la modernización de las universidades. Los equipamientos no se abren a la comunidad, no se presta un servicio a los residentes (Velandia, 2015).

#### **6.1.4.2. Aduanilla de Paiba y el Museo Nacional**

El proyecto Aduanilla de Paiba (antiguo matadero), ubicado en el borde del PZCB (calle 13 con Carrera 32) al occidente de la ciudad, surge como un proyecto que permitiría la ampliación del Museo Nacional prevista desde hacía más de diez años. El museo está localizado en un lugar estratégico del centro, aledaño del barrio La Macarena y en inmediaciones del Centro Internacional. En el 2005, el Alcalde Garzón se comprometió con la implementación de un proyecto mediante el cual se trasladaría el Colegio Mayor de Cundinamarca al predio de Aduanilla, de propiedad de la ERU, y en su lugar se adelantaría la obra de ampliación del museo, lo cual promovió las respectivas gestiones.

En el 2008, el Ministerio de Cultura no aprobó los recursos necesarios y acordados que se requerían para el traslado colegio y la operación se dilató; por tanto, la ERU tomó en ese entonces la decisión de vender el predio a la Universidad Distrital para la construcción de su campus. La situación se puede resumir así: “Cuatro presidentes, ocho ministros de cultura, 7 Alcaldes de Bogotá, han pasado desde 1994 y el museo no ha sido ampliado” (Revista Arcadia, 2009, p. 27).

Aun así, la Universidad Distrital desarrolló en el predio de Aduanilla de Paiba una biblioteca y un centro cultural, conservando las fachadas industriales y patrimoniales de la época, generando cambios progresivos de recuperación en la manzana y zona aledaña, desarrollando un equipamiento de importante servicio a sus estudiantes y a la comunidad.

#### **6.1.5 Los proyectos en curso**

A continuación se presentan algunos de los más importantes proyectos de renovación de iniciativa pública, el estado y las dificultades encontradas para concretarlos y ejecutarlos.

##### **6.1.5.1. El metro de Bogotá**

El proyecto “Sistema Integrado Masivo de Transporte para Bogotá” venía siendo objeto de estudio desde la administración del Alcalde Antanas Mockus. [...] Consistiría así en una combinación de redes integradas de transporte conformadas por el metro que sería el componente rígido y por buses en troncales, buses de líneas suburbanas y buses

alimentadores. [...] El metro incluiría 3 líneas proyectadas en un periodo de veinte años para su construcción con un total de 79 km de vía. Alrededor de ellas se articularían y se desarrollarían los demás modos. [...] Mediante documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3093, se expuso el seguimiento de las acciones a realizar para el desarrollo del nuevo Sistema de Transporte para Bogotá, acordados en los convenios suscritos entre la Nación y el Distrito. El CONPES identificó el impacto fiscal y el financiamiento para la Primera Línea de Metro, concluyendo que la situación fiscal que enfrentaba el gobierno desde agosto del año 1998, acentuada por la financiación de la reconstrucción del eje cafetero, el terremoto de Armenia en Enero de 1999, la capitalización, el fortalecimiento patrimonial de la banca pública y los costos derivados de la situación de orden público, exigían esfuerzos fiscales adicionales a los previstos, por lo que se hizo necesario el desarrollo de un estudio en forma conjunta con el Distrito sobre una alternativa que en adelante se denominaría Transmilenio (Chaparro, 2002, p. 18).

Los vaivenes para la construcción del metro han llevado al aplazamiento de esta importante obra para la ciudad y han frenado su aporte en la solución del problema de transporte público. Durante el gobierno de Peñalosa, tal como se señalaba anteriormente, se toma la decisión de construir el Transmilenio y posponer la del metro. El ex-Alcalde mantiene aún su posición en contra de la construcción de este proyecto, a pesar de haberlo incluido en su Plan de Desarrollo. Posteriormente, el gobierno de Moreno prometió la obra, más las gestiones con la nación no prosperaron por razones políticas y financieras, entre ellas, la desconfianza del Gobierno central y de muchos otros sobre los cuantiosos recursos que estarían en cabeza de la administración, cuestionada desde entonces por malos manejos.

La administración de Petro incluye en su Plan de Gobierno el proyecto metro en la propuesta de modificación excepcional del POT 2013, el cual se encuentra suspendido y efectúa las gestiones y estudios necesarios para generar los soportes exigidos por la Nación para continuar el proceso que se espera sea incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, comprometiéndose de esa manera el Gobierno nacional. Aun así, la experiencia indica que en años anteriores se estuvo muy cerca de la posibilidad de concretar los recursos y acciones conjuntas sin ningún éxito. Lo importante es que esta obra representa un cambio importante para la capital, y si se planifica adecuadamente y existe la voluntad política y técnica, constituye una oportunidad no solo para la movilidad, sino para la renovación urbana alrededor de los corredores de las líneas y

áreas de influencia, y en particular en sus estaciones, beneficiando también al centro de la ciudad.

Otro de los proyectos viales es el de la construcción de la avenida los cerros (avenida Circunvalar), desde la calle 9 hasta la avenida Los Comuneros, proceso que se encuentra en la fase de diseño.

#### **6.1.5.2. San Victorino, centro de economía popular**

Como se ha mencionado, San Victorino es uno de los sectores tradicionales y comerciales<sup>59</sup> del centro; su historia forma parte del origen del núcleo fundacional. Está situado entre la carrera 10 y la avenida Caracas, y entre la calle 9 y la avenida Jiménez, en un lugar favorecido con acceso a ejes viales claves para su actividad económica y dinámica social como las troncales de Transmilenio de la Caracas, la avenida Jiménez y la carrera 10. La zona es reconocida por su intensa economía popular y el volumen de sus operaciones.

El programa de renovación “Operación San Victorino regional, comercial, cultural y patrimonial”, definido en 1998 (Decreto 880 de 1998), comprendía tres etapas: la primera en las manzanas 3, 10 y 22 del barrio Santa Inés, con una extensión de 2,9 ha, donde se localiza el proyecto Centro Comercial de Cielos Abiertos y Centro de Servicios Logísticos. La segunda y tercera etapa, en nueve manzanas del barrio Santa Inés, y cuatro más en el barrio La Capuchina<sup>60</sup>, en un espacio aproximado de 7,6 ha:

La importancia y singularidad de ésta intervención radica en su localización privilegiada con respecto al Centro Administrativo del poder nacional y distrital y al Centro Histórico de la Candelaria; en la convivencia del enclave de actividad comercial popular más importante de la ciudad y la región<sup>61</sup> (San Victorino) con los sectores de vivienda más tradicionales del centro de la ciudad (en el que se encuentra el barrio San Bernardo); en la convergencia de una serie de intervenciones públicas en el sector, dentro de las que se destacan el Parque

---

<sup>59</sup> “La progresiva consolidación de la actividad comercial en San Victorino durante el siglo XX hace que hoy en día el 95,8% de su área útil este dedicada a un uso netamente comercial” Informe ejecutivo Gerencia (ERU, 2007).

<sup>60</sup> Manzanas 1, 2, 8, 9, 16, 20, 21, 26 y 27 del barrio Santa Inés y las manzanas 9, 23, 24 y 25 del barrio La Capuchina.

<sup>61</sup> Los compradores de San Victorino viven en muchas partes de la ciudad, destacándose los que residen en San Cristóbal, Suba, Kennedy, Bosa, Engativá y Usme. En cuanto a los compradores que se abastecen en San Victorino, procedentes de fuera de la ciudad, se destacan los municipios de la Sabana de Bogotá y otros de Cundinamarca y los departamentos de Boyacá y Tolima (Téllez, 2007).



Tercer Milenio,<sup>62</sup> las troncales del sistema de transporte masivo Transmilenio, (Troncal Avenida Caracas, Jiménez y, Troncal Carrera 10ª ), y la recuperación de la Avenida Jiménez y la plazoleta Antonio Nariño; y finalmente en su inclusión dentro del Plan Zonal del Centro como una de las áreas vocacionales (San Victorino Regional) con mayor potencial de Desarrollo (ERU, 2007, p. 2).

El proyecto del centro comercial de economía popular inicia con la compra de predios por parte del IDU antes del 2007. El área de intervención la conforman las manzanas de la primera etapa en el barrio Santa Inés. Fue definido como iniciativa pública por la magnitud y complejidad de las intervenciones requeridas, para lo cual la gestión de suelo es asumida por la administración, así como las etapas previas y de factibilidad<sup>63</sup> planteadas en el marco del objetivo principal: la renovación urbana del sector, el impulso a la competitividad y la incorporación al proyecto de los comerciantes residentes.

En términos financieros, la ERU, como empresa industrial y comercial del Estado, designada para promover el proyecto, cumpliría su tarea y obtendría utilidades significativas para su capitalización, y continuar con esos recursos en la recuperación de las manzanas restantes del sector. El modelo de gestión del proyecto planteado entre 2004 y 2007 implicaba una intervención pública continua —los aliados públicos serían la ERU, el IDU, Metrovivienda e IPES—, para que, dada la complejidad del proyecto, pudiesen tener inclusión y participación los vendedores ambulantes y temporales del sector y los llamados *madrugones*<sup>64</sup>. La estructura planteada preveía una serie de acciones propias del ciclo de este tipo de iniciativas: fiducia, gerencia de proyecto, diseños arquitectónicos y urbanísticos, y estudios técnicos complementarios, el plan de implantación, licencias, comercialización de los locales y la construcción de la obra, que sería asumida con recursos privados resultantes de ventas de futuras unidades inmobiliarias.

Finalizando la administración de Garzón, quedan en ejecución la mayoría de actividades, en espera de completarse los pasos previos a la construcción; sin embargo,

---

<sup>62</sup> El Parque Tercer Milenio se constituye en la primera etapa del programa de renovación normatizado por el Decreto 880 de 1998.

<sup>63</sup> Establecido como aporte de la ERU como capital semilla para la fase preoperativa, soportado además en el perfil preliminar en el año 2005 y en los siguientes tres años presupuestado en la prefactibilidad del proyecto.

<sup>64</sup> Comerciantes que alquilan espacios de bodegas para vender al por mayor, en horarios de 5 a 9 de la mañana.

los gobiernos siguientes han reestructurado varias veces el proyecto<sup>65</sup> y se han redefinido nuevos usos para vivienda VIS y VIP en parte del área del proyecto. Como resultado, y aunque estaba previsto que debía estar construido y en operación en el 2010, no se ha logrado que el proyecto se ejecute. De esta manera, el costo de oportunidad ha sido muy alto, además no se ha logrado la revitalización de la zona y el esfuerzo institucional quedó en entredicho, generando una pérdida de confianza en las entidades y en los proyectos de iniciativa pública. No se ha logrado tampoco la recuperación del monto de las inversiones y la rentabilidad social, económica y urbanística.

### **6.1.5.3. San Bernardo**

A pesar de que el proyecto Las Cruces-San Bernardo fuera el primer PTI priorizado en el PZCB, lo que daba cuenta de su importancia y la proyección prevista para la revitalización del sector, no se han logrado los avances esperados. San Bernardo es un barrio de la localidad de Santa Fe ubicado entre las carrera 10 y la avenida Caracas, y entre la avenida 1 y la calle 6 o avenida de Los Comuneros. Es un sector de la ciudad con alto deterioro físico y social<sup>66</sup> que forma parte de la operación San Victorino comercial, patrimonial y cultural, que pretende recuperar esta zona, rescatar los valores patrimoniales y mejorar las condiciones de vida de los residentes y moradores del sector mediante un proceso de renovación urbana.

El proyecto de San Bernardo, propuesto desde 1998<sup>67</sup> bajo el tratamiento de renovación urbana en los barrios Santa Inés y San Bernardo, contempla intervenciones en una extensión aproximada de 36.69 ha. El ámbito específico del objeto del proyecto urbano promovido por la ERU es de 16.46 ha, distribuidas en veinte manzanas. Para la fase I

---

<sup>65</sup> “La Junta del Fideicomiso en reunión del 19 de septiembre de 2013 aprobó el nuevo modelo de negocio de inversionista - promotor inmobiliario – constructor mediante la venta de los derechos fiduciarios, ratificando que el proyecto de la tapa 1, de la manzana 22 del proyecto denominado “San Victorino Centro Internacional de Comercio Mayorista”, se denominará para efectos comerciales y publicitarios, en adelante “San Victorino Galería de Comercio Popular” (ERU, 2013, p.34). Se decidió también que no debía contar con una gerencia operativa y comercial, sino que sería asumida por el gobierno a través de la ERU, y que sería mejor un inversionista constructor y a este pasarle el avance del proyecto, ya culminado en sus etapas más críticas y complejas, lo que querría decir que las utilidades previstas para la ERU cambiarían notablemente en su contra. Por otra parte aun habiéndose consolidado parte del proceso de ventas de espacios comerciales a particulares, se decidió devolver los recursos y cambiar el modelo de operación.

<sup>66</sup> Agudizada por la incidencia de acciones provenientes de lo que antes fuera El Cartucho y posteriormente el Bronx y otras zonas aledañas de alto conflicto social.

<sup>67</sup> Tiene como antecedentes los decretos 462, 680 y 880 de 1998 y posteriormente el decreto 334 de 2000 específico para San Bernardo.

fue prevista una intervención en vivienda y comercio, favorecida por su límite con el Parque Tercer Milenio como espacio público estratégico. La iniciativa fue estructurada entre 2006 y 2007 como un modelo de iniciativa pública en la que la gestión de suelo sería asumida por la ERU, Metrovienda y aportes privados; estos últimos, particularmente de suelo por parte de los propietarios y un plan de gestión social que permitiría el desarrollo de un proyecto prioritariamente de vivienda de diferentes estratos<sup>68</sup>, vinculando también otros usos tradicionales de muebleros y comerciantes del sector. Su ubicación permitiría el desarrollo de un sector amplio de renovación urbana que junto con San Victorino por un lado, y la avenida de Los Comuneros y Ciudad Salud, por el otro, generarían una renovación sustancial de este corredor del centro de la ciudad.

Durante el 2007 se realizaron importantes avances en acciones públicas, acuerdos y procesos en el modelo de gestión y estudios previos, en especial entre la ERU y Metrovivienda<sup>69</sup>; posteriormente, la continuidad y el desarrollo del proyecto que debía dar inicio en 2008 quedó relegada. En su lugar, y ante la priorización del interés público hacia otras zonas surgió una iniciativa privada, la cual fue rechazada por la administración por incumplimiento de los procedimientos administrativos y de formulación del plan parcial:

Siguiendo los lineamientos del Plan Operativo Zonal del Centro, el Plan Parcial de Renovación San Bernardo inició trámite en 2008 por solicitud de una empresa privada denominada Proyecto Reina, que en asocio con propietarios de predios de la zona solicitó al Distrito autorización para adelantar un proyecto de vivienda y servicios.

Considerando el interés de entidades como Metrovivienda y la ERU, que conjuntamente habían adelantado en años anteriores importantes estudios para la zona, la SDP caracterizó la solicitud como de carácter mixto y reunió en un solo trámite de Plan Parcial las iniciativas privadas y públicas sobre este sector... a finales del año 2012 se emitió concepto desfavorable con la resolución 1036 (Escallón, 2010, p. 48).

Los cambios de administración han afectado la ruta, los objetivos del proyecto y, por tanto, sus resultados. En la administración Moreno se priorizaron las iniciativas

---

<sup>68</sup> Las intervenciones propuestas clasifican el barrio San Bernardo en tres sectores de acuerdo con su tratamiento y los respectivos mecanismos de gestión para su desarrollo: zona 1 de redesarrollo integral la cual fue priorizada, sobre ocho manzanas<sup>68</sup>; zona 2 por manzanas; y zona 3 de rehabilitación.

<sup>69</sup> El modelo de gestión quedó plasmado en los acuerdos y convenios interadministrativos y la gestión de la fiducia inmobiliaria.

privadas, y en la actual de Petro se redireccionan buscando mayor presencia de VIS y VIP, se reactiva la iniciativa pública y se comienzan cuatro planes parciales para la zona. Vale anotar que en 2007 se contaba con acuerdos entre la ERU y Metrovivienda para adelantar el proyecto<sup>70</sup>. Esta última entidad ya no forma parte de este.

#### **6.1.5.4. Ciudad Salud**

El proyecto Ciudad Salud es, sin duda, uno de los macroproyectos más importantes de la ciudad. Está localizado en el borde sur del centro, zona que se encuentra inmersa en un espacio deprimido, con deterioro de sus construcciones, violencia e inseguridad, malla vial interna deficiente y con ausencia de servicios financieros y comerciales (ERU, 2009). Se encuentra proyectado en el eje vial de la calle 1, entre la avenida Circunvalar y la carrera 30, y entre la calle 6, que marca un límite entre el barrio San Bernardo y el Parque Tercer Milenio, y la quebrada del río Fucha o calle 11al sur, en un área de 110 ha, que cubren 9 barrios y 631,2 ha, en su entorno de influencia.

El proyecto está concebido como un clúster de servicios de salud de alta complejidad, con centros de excelencia vinculados alrededor de un grupo de hospitales estratégicos: Santa Clara, La Samaritana, Federico Lleras, Materno Infantil, La Misericordia, Instituto Nacional Cancerológico y San Juan de Dios. Estos hospitales son de propiedad de la nación, excepto el Hospital San Juan de Dios, que fue adquirido en el 2014 por el Distrito<sup>71</sup>. Complementariamente, se prevé en el proyecto una operación inmobiliaria de gran escala que integra viviendas, un centro universitario, actividades de comercio, hoteles, espacio público, articulados con otras zonas de renovación urbana que incidan en una importante transformación urbanística y socioeconómica<sup>72</sup>.

En el PZCB se definen condiciones para esta zona y específicamente para Ciudad Salud, integrando así el proyecto a los objetivos e intervenciones previstas en el centro.

---

<sup>70</sup> Los acuerdos con Metrovivienda incluyeron la fiducia para la gestión del suelo, la definición de los polígonos a intervenir el modelo financiero conjunto, el cronograma de acciones, etc.

<sup>71</sup> El cual estuvo cerrado por varios años, y en proceso de liquidación.

<sup>72</sup> Abarca la zona hospitalaria más el barrio San Bernardo y alguna superficie mínima de los barrios Policarpa, Sevilla, San Antonio, Modelo Sur, Calvo Sur y Las Cruces, colindantes con los hospitales. Está compuesto por: plan de regularización y manejo hospitalario, adecuación de hospitales, centros hospitalario integrado, centro científico docente, centro investigativo, biblioteca, centro comercial médico quirúrgico, centro empresarial, centro comercial, servicios complementarios (centro de convenciones, consultorios privados, zona residencial estudiantil, zona residencial, zona hotelera, parqueaderos y plaza pública) (ERU, 2007).

Asimismo, el proyecto forma parte de la Agenda Interna de Competitividad de la ciudad y la región.

Ciudad Salud tiene sus bases normativas en el POT del 2004 y en el Acuerdo del Concejo Distrital 192 de 2005, por el cual se institucionaliza el proyecto<sup>73</sup>. Los actores involucrados por parte de las entidades públicas son la ERU, la Secretaría de Salud, la Gobernación de Cundinamarca<sup>74</sup> y el Ministerio de la Protección Social, lo que implica una estrecha coordinación entre los gobiernos nacional, regional y distrital, además con universidades, la red de hospitales, la Alcaldía Local y las organizaciones sociales zonales y comunitarias.

La complejidad del proyecto cubre problemáticas de articulación interinstitucional, importantes recursos y procesos de gestión social y de participación de los residentes en el proyecto, que implican un gran esfuerzo, liderazgo y capacidad, así como claridad en su enfoque. Ello, en función de garantizar que la población residente se beneficie del desarrollo y pueda permanecer en la zona en mejores condiciones, así como para generar condiciones al sector privado que permitan desarrollar el proyecto. El proceso también ha presentado dificultades, incluso en su fase de estudios. La factibilidad está suspendida desde el 2010, los resultados no han sido validados por las entidades competentes y sus avances en ese sentido demuestran el poco interés y prioridad. La comunidad ha mostrado permanentemente su preocupación al considerar un riesgo el proyecto si se maneja desde una gestión inmobiliaria que genera gentrificación y se ha opuesto en distintos escenarios a la continuidad de la iniciativa. La falta de claridad institucional ahonda con razón estas inquietudes de los residentes.

#### **6.1.5.5. Estación Central**

El proyecto Estación Central, en la calle 26, fase III de Transmilenio, se encuentra ubicado en el sector comprendido entre la carrera 13, la calle 24, la transversal 17 y la calle 26, en una extensión de 10,7 ha, distribuidas en once manzanas en dos barrios: Santa Fe y Alameda. El sector se caracteriza por su deterioro, bajos índices de

---

<sup>73</sup> Queda a cargo de la Secretaría de Salud. Posteriormente se ampliaría la responsabilidad a la ERU, la SDP, y la SDDE. Es significativo anotar que es la ERU quien lidera el proyecto.

<sup>74</sup> Aunque con la compra del Hospital San Juan de Dios por parte del Distrito al Departamento cambió su participación.

aprovechamiento, desplazamiento del uso residencial y escaso espacio público; sin embargo su localización céntrica con respecto al Centro Internacional y al Parque Central Bavaria y su ubicación con respecto al Centro Histórico y al aeropuerto El Dorado hacen del proyecto un lugar de gran valor en su contribución al desarrollo del sector y de la ciudad. Estación Central se concibe como un proyecto integral que aprovecha la estación principal de los cruces de distintas líneas de Transmilenio (tres troncales que pasan por el centro: avenida Caracas, calle 26 y carreras 7 y 10), lo cual permitirá una reactivación de la zona, beneficiada por las condiciones privilegiadas de accesibilidad. Precisamente es el primer proyecto de renovación urbana que involucra la infraestructura vial y de transporte:

De acuerdo con el diagnóstico realizado por la Dirección de Patrimonio y Renovación Urbana en 2009, el desarrollo del Sistema de Transporte Masivo “Transmilenio” no solo no le entregó a la ciudad ninguna hectárea de renovación urbana, si no que en casos como la Avenida Caracas, la introducción del sistema de transporte urbano significó la ruptura de importantes estructuras sociales y funcionales que generaron su deterioro económico y espacial, en la medida que este sistema fue pensado a partir de la movilidad y no como parte íntegra del sistema urbano (SDP, 2010, p. 176).

En su condición de iniciativa pública, el promotor del plan parcial es la ERU y otros actores institucionales que participan como el IDU, Transmilenio y la SDP. Sus metas propuestas son estas:

Mantenimiento de la dinámica inmobiliaria presente en el centro de la ciudad<sup>75</sup>, con la construcción aproximada de 234.00,00 m<sup>2</sup> en vivienda, oficinas y comercio; cifra que supera en un 33 % el número de metros cuadrados construidos en zonas con tratamiento de renovación urbana durante el horizonte 2005-2009 (ERU: 2009<sup>a</sup>, p.3).

Se espera que el desarrollo de la Estación Central se adelante mediante convocatoria público-privada, según el Documento Técnico de Soporte (DTS) (ERU, 2010), estructurado en dos proyectos: el equipamiento de la Estación, la cual sería subterránea<sup>76</sup>, y los desarrollos inmobiliarios en superficie. El proyecto de renovación urbana continúa en 2008 después de estudios previos con la solicitud de determinantes del plan parcial aprobado por la SDP en 2012, con ajustes en su destinación que incluye

---

<sup>75</sup> El Horizonte 2005- 2008 registra 585.526 m<sup>2</sup> construidos en el centro de la ciudad, de los cuales 234.611 m<sup>2</sup> han sido desarrollados en zonas con tratamiento de renovación urbana.

<sup>76</sup> Según la proyección de los datos para la construcción del equipamiento de movilidad, se esperan 1.500 pasajeros/hora sentido norte sur, y 4.500 pasajeros/hora sentido oriente-occidente (DTS, ERU, 2010).

comercio, servicios, vivienda y espacio público, destinando el 20% del área útil para VIS. Ante la posibilidad de la ejecución del metro, el proyecto ha aplazado su cronograma para hacer compatible la operación del SITP; entre tanto, con el proyecto inmobiliario se continúa el proceso de compra de predios. Un proyecto complementario a la Estación Central es el de la Alameda<sup>77</sup>, el cual está se desarrollaría en ocho manzanas, en un área de 8.7 ha. Está destinado a vivienda de interés prioritario, de interés social, otros usos y al mejoramiento de la zona, la cual presenta deterioro, actividades de alto impacto y de inseguridad.

#### **6.1.5.6. Eje Ambiental y Cultural: Manzana 5, Las Aguas**

El proyecto tiene como antecedentes la definición en 1987 de tratamiento de redesarrollo. Se aprueba después de algunos años, y en el 2006 se inicia la gestión del suelo<sup>78</sup>, en tanto en el 2014 sigue en proceso parte del proyecto ya que es reciente el inicio de la construcción de la obra en el componente inmobiliario. El proyecto conocido como Manzana 5 se encuentra ubicado entre la carrera 3 y la avenida Jiménez, y entre las calles 19 y 20, en un área de 8.692 m<sup>2</sup>.

El proyecto busca contribuir a la recuperación del Centro Histórico y consolidar la vocación turística y cultural del eje ambiental de la Avenida Jiménez. El sector seleccionado presenta deterioro y bajos índices de ocupación. [...] en el confluyen tres importantes ejes de movilidad: Avenida 19, Avenida Jiménez y Cra. 3ª, siendo éstos dos últimos Troncales del Sistema de Transporte Transmilenio (ERU, 2007, p. 1).

Este sitio también contaba con parqueaderos e inmuebles, algunos abandonados y lotes sin construir. El proyecto estaba orientado a la construcción de un equipamiento, denominado en su momento Centro Cultural de España, y a un proyecto inmobiliario y comercial<sup>79</sup> de vivienda y comercio, que se adelantaría a través de inversión privada, inicia con un proceso complejo de adquisición de predios<sup>80</sup> y de acuerdos con el gobierno español quien se encargaría del centro cultural. Con el paso del tiempo

---

<sup>77</sup> El proyecto está ubicado estratégicamente entre la avenida Caracas y la calle 19 y entre la carrera 13 y la calle 24.

<sup>78</sup> En 2007 se aprueba la Resolución 1027, mediante la cual se adoptan normas específicas para la Manzana 5 del barrio Las Aguas.

<sup>79</sup> La ERU aportará un terreno de 2.500 m<sup>2</sup> para la construcción del Centro Cultural Español y La AECID se compromete a construir bajo su cuenta y riesgo el Centro Cultural Español.

<sup>80</sup> La compra y expropiación iniciada en 2006 tuvo grandes críticas, por cuanto no se aclararon suficientemente las posibilidades de participación de los residentes, aun cuando estaba prevista y estipulada, especialmente en 2007; y por otro lado, la información se varió entre administración y administración, sin reforzar la inclusión de los residentes y moradores.

distintas razones llevaron a que se cancelara la participación de España en el proyecto, aun cuando se contaba con su diseño arquitectónico desde 2007.

El proyecto fue subastado a una firma privada en el 2010, y en 2013 la administración del Alcalde Petro se comprometió con Idartes en la gestión de un nuevo equipamiento cultural llamado Nueva Cinemateca Distrital “Jairo Aníbal Niño”, situación que permitió dar continuidad al objetivo del proyecto aunque no se ha concretado su construcción.

#### **6.1.5.7. La Sabana**

Este proyecto de iniciativa privada cuenta con el apoyo del Gobierno. Está localizado entre la calle 13 y la calle 16, y entre la carrera 17 y la avenida Mariscal Sucre (carrera 18) en la Localidad de Los Mártires, y se encuentra en curso la aprobación del respectivo plan parcial en el primer semestre del 2015. Está orientado principalmente a la construcción de cerca de 1.800 viviendas, de las cuales 280 serán VIP. Además, contará con comercios y servicios complementarios. Por su ubicación y gestión, sería uno de los proyectos pioneros de gestión colaborativa entre el sector público y privado.

Su ubicación es muy importante para la recuperación del centro, además de su relevancia histórica al encontrarse junto a la Estación de la Sabana, considerado monumento nacional.

#### **6.1.6 Las iniciativas privadas en curso**

Las principales iniciativas privadas en el centro (tabla 25) están marcadas por largos procesos administrativos y normativos, un escaso conocimiento de los promotores sobre los requisitos y la norma, una baja capacidad de gestión del sector público para promover procesos conjuntos con el sector privado, además de la demora en los tiempos de respuesta de las entidades públicas y de la poca claridad jurídica con que se cuenta. Hasta hace muy poco las gestiones que un inversionista o promotor debía realizar como parte de los aspectos técnicos básicos, las debía adelantar ante cada una de las instituciones públicas, como es el caso de las empresas de servicios públicos, de movilidad y de ambiente, dificultando el desarrollo del proyecto.



Como es de esperar, los proyectos que involucran intervenciones en áreas construidas requieren de procesos de participación ciudadana; esto y la gestión del suelo resultan aspectos complejos. Asimismo, la participación de los residentes y moradores implican tiempos y acciones que deben ser adelantadas con cuidado, garantizando los derechos de la población. Adicionalmente, la mayoría de los proyectos en el centro deben adelantarse mediante planes parciales<sup>81</sup>, en lo cual la Administración y la ciudad no han contado con experiencia y claridad. La situación no ha sido la misma en otras ciudades<sup>82</sup>: mientras que en Bogotá se han adoptado 3 planes parciales de renovación urbana, según “Juan Carlos García, de la UPB, en Medellín se han formulado 32 de 59 posibles planes parciales, 26 de ellos fueron aprobados en la primera vigencia hasta 2006 y otros 9 después de 2006” (Medellín Cómo Vamos, 2013, p. 4).

**Tabla 25.** Principales proyectos de iniciativa privada en el Centro Tradicional

Proyecto	Ubicación y tamaño	Inicio del proceso normativo y estado
La Favorita	Norte: calle 20; Sur: cv. calle 19 Oriente: carrera 17 Occidente: cv. Mariscal Sucre	Resolución Determinantes 2007 (en ajuste de temas normativos)
La Sabana / El Listón	Norte: calle 16 Sur: avenida calle 13 Oriente: carrera 17 Occidente: Par vial avenida Mariscal Sucre Localidad: Mártires Espacio: 3 manzanas	Resolución Determinantes 2007 (en ajuste de temas normativos)
Triángulo de Fenicia	Norte: avenida Circunvalar. Sur: avenida calle 20 Oriente: avenida Jiménez Occidente: avenida carrera 3 Localidad: Santa Fe (11 manzanas)	Resolución Determinantes 2011 (plan parcial aprobado en el 2014)
Plaza de la Democracia	Norte: calle 38 y calle 37 Oriente: avenida calle 28 Sur: avenida Teusaquillo o calle 34 Suroccidente: avenida Jorge Eliécer Gaitán o calle 26.	Sin Viabilidad 2013-2014

<sup>81</sup> “Los principales instrumentos del plan parcial que lo diferencian de los demás es aplicar el concepto de gestión asociada a través de las Unidades de Actuación Urbanística y la aplicación del principio de distribución equitativa de cargas y beneficios. Es decir, que a través de la integración de predios, se determinan los beneficios y se distribuyen en proporción a los aportes de cada uno. Asimismo, las obligaciones o cargas se distribuyen en proporción a dichos beneficios. De esta manera, se incentiva la inversión privada que es la que prioritariamente genera los proyectos inmobiliarios que permiten el desarrollo del plan parcial” (Mayorca, 2012, p. 123).

<sup>82</sup> Hoy en día se han aprobado varios planes parciales de renovación urbana en otras ciudades como: Ciudad Victoria en Pereira (ejecutado), ubicado en el Centro Tradicional en el sector de la antigua Galería; San José en Pereira, también ubicado en el centro de la ciudad; la Plaza del Carnaval y de la Cultura en Pasto (ejecutado) localizado en el centro histórico; y varios en el centro de Medellín como son: Sevilla, Corazón de Jesús, Guayaquil, San Lorenzo y Naranjal, cuyos planes partieron de una visión global de ciudad que busca a través del POT consolidar la competitividad de Medellín y del Valle de Aburrá (Mayorca).

Proyecto	Ubicación y tamaño	Inicio del proceso normativo y estado
	Localidad: Teusaquillo Espacio: (6,7 ha	
Alameda San Martín	Norte: calle 32 Sur: calle 30 Oriente: carrera 5 Occidente: avenida carrera 7 Localidad: Santa Fe Espacio: 6 manzanas	Resolución Determinantes 2009 (en estudio de las entidades distritales)
La Estrella	Norte: avenida Teusaquillo (calle 34) Oriente: avenida 28 Suroccidente: avenida Jorge Eliécer Gaitán (calle 26) Localidad: Teusaquillo Espacio: 12 ha	Se vencieron las determinantes 2012
Distrito Cultural	Norte: avenida Jorge Eliécer Gaitán (calle 26) Oriente: carrera 25 Sur: calle 24 Occidente: avenida Américas, avenida General Santander - transversal 28 y carrera 27A Localidad: Mártires Espacio: 13 manzanas	El proyecto de resolución de determinantes en revisión de por parte de la SDP
Alameda San Martín	Norte: Sector Normativo 4 – La Merced Sur: calle 32 Occidente: avenida Alberto Lleras Camargo (avenida carrera 7) Oriente: carrera 5 Localidad: Santa Fe Espacio: 6 manzanas	Sin viabilidad 2014
Zesai	Norte: calle 24 Sur: avenida Ciudad de Lima o avenida 19 Occidente: transversal 17 y carrera 17. Oriente: avenida Caracas Localidad: Mártires Espacio: 15,4 ha	Suspendido el proceso de definición de las determinantes de oficio por parte de la Administración (Mesa Interintitucional para las ZESAI ).
La Alameda	Norte: calle 24. Sur: avenida Ciudad de Lima (AC 19). Oriente: carrera 13. Occidente: avenida Caracas Localidad: Santa Fe Espacio: 8 manzanas	Solicitud de determinantes 2013
La Favorita	Norte: calle 20 Sur: avenida Calle 19. Oriente: carrera 17. Occidente: avenida Mariscal Sucre. Localidad: Los Mártires Espacio: 3 manzanas	Resolución de viabilidad en de 2009

Fuente: SDP (2015)

Con relación a estos y otros proyectos, es importante anotar la posición del Distrito en su diagnóstico para la modificación del POT en 2010:

Mientras esto ocurría con las áreas de renovación urbana “planificada” por los instrumentos de planificación, una renovación urbana “predio a predio” continuó modificando la estructura urbana de áreas residenciales de la ciudad, sin generación de espacio público ni aportes a la infraestructura vial y de servicios de la ciudad...Por otra parte, varias áreas de oportunidad para procesos de renovación urbana fueron obviadas y, como resultado de ello se perdieron oportunidades estratégicas de generar procesos de densificación y aprovechamiento intensivo del uso del suelo (SDP, 2010, p. 176).

Para el 2010, después de una década del primer POT, Bogotá contaba con un plan parcial de renovación urbana equivalente al 5%, caso contrario a Medellín, con 17 de estos planes, equivalente al 85% en 11 años de vigencia del POT. Hoy en día cuenta con tres planes parciales en el centro. Los problemas con respecto a la capacidad de las redes de servicios públicos también han sido un factor de preocupación por parte de los interesados en promover proyectos en el centro:

Para fines de 2009, un total de 44 planes parciales de renovación urbana estaban en trámite ante la administración distrital. Esto, sumado al proceso de renovación “predio a predio” que avanza en la ciudad, indica que existe una dinámica de redensificación de la ciudad que es necesario encauzar a través de una estrategia clara de renovación urbana, so pena de producir graves desequilibrios en la estructura territorial existente (SDP, 2010, p. 179).

Como resultado de este capítulo, puede resumirse brevemente que los avances en la transformación urbana del centro de Bogotá se han producido, en gran medida, como resultado de las obras públicas viales a cargo del Distrito y cofinanciadas por la nación. Los proyectos de espacio público han permitido generar expectativas sobre posibles proyectos de renovación urbana en esta zona de la ciudad, la mayoría de los cuales no se han podido implementar o están desfasados en su programación y objetivos.

Los desarrollos de particulares en las últimas décadas dejan ver la importancia de las universidades y la necesidad de vincularlas más a los procesos integrales de las zonas en que se encuentran estas instituciones, en las que se requieren mayores inversiones y gestión social. El deterioro en el centro continúa generando problemas y conflictos socioeconómicos y políticos. Por tanto, es necesario asumir un acuerdo social que

permita la construcción de un proyecto colectivo sobre el centro y que las decisiones sean tomadas a la luz de los intereses de la ciudad y de las visiones de los más directamente relacionados.

## **VII. LOS ACTORES QUE INTERVIENEN EN LAS TRANSFORMACIONES DEL CENTRO**

## **VII. LOS ACTORES QUE INTERVIENEN EN LAS TRANSFORMACIONES DEL CENTRO**

Como se ha visto en los capítulos precedentes, las transformaciones del centro de Bogotá están inmersas en una serie de políticas e instrumentos de planeación en los que la gestión pública es pieza fundamental. La revisión de las intervenciones urbanísticas del Gobierno distrital en estos últimos veinte años y las iniciativas públicas y privadas en curso llevan a indagar sobre cuáles son las relaciones entre los distintos actores que intervienen en los proyectos de transformación del centro y preguntarse en qué medida ellos inciden en las decisiones, cuál es su posición sobre las políticas públicas y sobre los avances y el estado de los proyectos de renovación urbana, cuáles son los principales conflictos y tensiones y qué se proyecta como política. Este aporte permite constatar y ampliar los análisis efectuados en los capítulos precedentes sobre la importancia del centro, el enfoque de la gestión pública, la efectividad de las políticas pública, y lo que ha pasado con las transformaciones en el Centro Tradicional.

Este apartado de la investigación se aborda principalmente a partir de once entrevistas realizadas a distintos actores urbanos, entre ellos, académicos, políticos, residentes, líderes de asociaciones defensoras del centro, funcionarios públicos y representantes del sector privado (la estructura de las entrevistas se encuentra en el anexo 1). El perfil de los entrevistados es el siguiente: tres políticos, de los cuales dos han estado en el Concejo y han sido precandidatos a la Alcaldía en distintos momentos, y un edil de La Candelaria, que también vive en la localidad; un líder del barrio San Bernardo y de las localidades del centro; un arquitecto residente de La Candelaria; dos expertos académicos conocedores del urbanismo y del desarrollo urbano de la ciudad; dos funcionarios públicos de la Administración Distrital, que se desempeñan como director de Renovación Urbana de Planeación Distrital y subdirector del Instituto Distrital de Patrimonio, respectivamente; un gerente de la oficina de asesores inmobiliarios y un curador urbano<sup>83</sup>, que se encarga de aprobar las licencias de urbanismo y construcción en la ciudad.

Como complemento de las entrevistas, se utilizan en este acápite algunas notas periodísticas, la revisión de varios procesos de los proyectos de la Administración, en

---

<sup>83</sup> Las curadurías urbanas se encargan de estudiar, tramitar y expedir licencias urbanísticas a petición del interesado en adelantar proyectos inmobiliarios. En Bogotá hay cinco curadurías.

especial de la ERU y la SDP, e información suministrada por el Concejo a partir de respuestas de las entidades sobre el PZCB.

Con base en lo anterior, se presenta en la primera parte de este capítulo una referencia sobre los procesos de participación ciudadana; posteriormente se aborda la relación y el papel de los actores que intervienen en proyectos de transformación del centro; y por último se hace un barrido de las tensiones persistentes generadas por la política pública y por las intervenciones en esta zona de la ciudad, y lo que consideran los entrevistados que debe ser la política para el centro.

## **7.1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE RENOVACIÓN URBANA DEL CENTRO**

Un ámbito determinante de la gobernabilidad urbana es el de la participación activa de la sociedad civil y el papel del gobierno como su facilitador. La inclusión social y el fortalecimiento de la ciudadanía son condiciones de soporte de esta visión, no solo como principios dogmáticos, sino como base de la democracia en la que es necesaria la generación de escenarios propicios para la participación de los actores sociales en la construcción de ciudad.

En el caso colombiano, en el ámbito territorial, la Ley 388 de 1997 define como uno de sus principios generales el de la participación democrática, relacionada con la promoción de la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos que convergen en el territorio, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones. Establece además la participación ciudadana en los momentos de discusión, formulación, gestión y ejecución, evaluación y seguimiento de las decisiones relacionadas con el ordenamiento territorial.

Dicho principio es reafirmado en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, con el fin promover que la ciudadanía participe, concierte y coopere en la definición de las decisiones del ordenamiento y la organización territorial. Por lo tanto, la participación ciudadana no es simplemente un requisito de procedimiento en los procesos de gestión urbana, sino que está llamada a convertirse en la garantía de la construcción colectiva y de la legitimidad de las decisiones locales. Con el objetivo de dotar a la ciudadanía de

instrumentos para el ejercicio de la participación democrática, se cuenta con mecanismos como el derecho de petición, las audiencias públicas, la acción de cumplimiento, la participación en la formulación y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley (MDE, 1997).

Adicionalmente, un soporte normativo para la ciudad es el Decreto 503 de 2011, por el cual se adopta la política de participación incidente en Bogotá que, en el marco del Sistema Distrital de Participación, establece como espacios de interlocución los siguientes:

Aquellos donde todos los actores del Sistema Distrital de Participación se encuentran para informarse, deliberar y ponerse de acuerdo sobre las políticas públicas o temas de interés de todos. Estos son: comisiones intersectoriales de participación, espacios cívicos, mesas de concertación, asambleas ciudadanas de participación, subsistemas locales de participación ciudadana, foros, congresos y espacios virtuales (IDPC, 2011, p. 4).

La organización ciudadana en el centro de la ciudad está integrada por grupos comunitarios, movimientos de vecinos, mesas ambientales, comités cívico-populares, organizaciones juveniles, asociaciones y colectivos, consejos locales, juntas de acción comunal, entre otros, que buscan la defensa del territorio, las identidades y los intereses de la comunidad del centro. Las instancias formales como los Consejos Locales de Participación y los Encuentros Ciudadanos que existen en cada una de las 20 localidades del Distrito son los espacios más utilizados en la interacción de la comunidad con la Administración o con otros actores. No obstante lo anterior, en el ámbito de la ciudad la encuesta bianual del Observatorio de Cultura de Bogotá del 2013 muestra que el 82,7% no conoce los Encuentros Ciudadanos<sup>84</sup> y tan solo el 8% ha asistido a este tipo de espacios. También se observa que el 61,8% estaría dispuesto a organizarse con otras personas por una causa comunitaria. Por otra parte, la localidad de Los Mártires, una de las más deprimidas de la ciudad, es la menos proclive a cualquier forma de participación (IDPC, 2013).

---

<sup>84</sup> Son muy similares las cifras del escaso conocimiento de otros espacios de participación, como los cabildos para el plan de desarrollo o los presupuestos participativos.



En los proyectos de renovación urbana, la ERU y otras instituciones vinculadas a estos proyectos asisten a convocatorias públicas informativas que convoca Planeación Distrital. Otras formas de relacionarse con la comunidad es a partir de la citación de alguna de estas entidades a mesas de trabajo, a la cual concurren las instituciones interesadas, entre ellas la ERU, Metrovivienda, el Instituto Distrital de Patrimonio, el Instituto Distrital de Participación Ciudadana, el IDU, Transmilenio y las Secretarías de Hábitat, Ambiente e Integración Social.

A partir del Decreto 492 de 2007, que adopta el PZCB, se incorpora el Plan de Gestión Social como una herramienta para promover la participación ciudadana en los proyectos de renovación urbana en el centro. En este contexto, la gestión social que adelanta la ERU, en calidad de promotor de proyectos públicos, implica garantizar la incorporación de los actores sociales, comunitarios, privados y públicos en la gestión de los procesos y proyectos de renovación urbana que adelante en la ciudad.

A su vez, el acompañamiento en los proyectos de iniciativa privada también genera una responsabilidad a la Administración, que en general son asumidos por Planeación Distrital y por la ERU. La intervención de estas entidades se presenta cuando los promotores requieren ayuda en la gestión del suelo con los propietarios, o cuando hay conflictos por parte de la comunidad; es decir, aunque forma parte del proceso, el primer objetivo no es velar por los intereses de la comunidad y hacer frente a riesgos como el desplazamiento de los residentes o el desmejoramiento de las condiciones sociales de los afectados.

Si bien la participación tiene soporte normativo y es un proceso eminentemente político, se constata que no se ha garantizado la interacción y participación de todos los actores sociales involucrados en los procesos inmobiliarios del centro. Cuando se observan los mecanismos, incluso el de la gestión social, asumidos por entidades como la ERU para tratar los temas de los proyectos con la comunidad, se encuentra una gran proliferación de procedimientos técnicos, mientras que se observan escasos acuerdos institucionales entre las partes y una gran debilidad en la participación de las comunidades en todas las fases del ciclo de los proyectos.

Lo anterior explica cómo en el marco de la gestión social se adelantan acercamientos con la comunidad, aunque sin una real proyección de su importancia. Un ejemplo lo ilustra el proyecto del sector 1 de Estación Central, en el que figuran en la etapa 1 como acciones de la ERU la realización de censos de población de la zona, las caracterizaciones socioeconómicas, los criterios para el reconocimiento económico de los afectados, la evaluación de impactos, la tasación de indemnizaciones y peritajes de actividad económica y los actos administrativos referidos a la gestión social predial. Para la etapa de ejecución aparecen la atención telefónica personalizada y la creación de mesas de trabajo para consulta frente al tema de asociatividad.

Al revisar procedimientos institucionales de algunos de los proyectos de renovación urbana de la ERU y la SDP, se evidencia que no existen arreglos claros entre los actores involucrados, que se toma la información como apenas un formalismo y que es muy débil la puesta en marcha de componentes de formación, comunicación y participación efectiva de las comunidades, en función de que verdaderamente haya participación de los propietarios, residentes y moradores en este tipo de intervenciones de renovación urbana<sup>85</sup>. La siguiente es la opinión de uno de los entrevistados:

Existen fuerzas y organizaciones comunitarias en los barrios y las localidades del centro, pero lo que no ha habido es la voluntad política para la participación de estas organizaciones. Unas han logrado ser escuchadas, pero es incipiente el soporte institucional que le dan a estos espacios de participación (Montenegro, líder de la comunidad, entrevista 2).

A la luz de los procesos observados, se concluye que la gestión social en los últimos años se ha centrado en hacer posible la adquisición del suelo y que las estrategias de participación son más enunciativas y no registran resultados significativos en los temas de acompañamiento social y de alternativas para el mejoramiento de las condiciones para los residentes o de mitigación de los efectos en la comunidad. Sobresalen entonces dos momentos: uno en el que se informa a la población sobre las proyecciones de intervención en la zona, y otro en el que se adelanta la fase de enajenación voluntaria, o incluso de expropiación por vía administrativa a los poseedores y residentes de los predios objeto de la renovación. Aun así, cada proyecto tiene sus propias

---

<sup>85</sup> Las metodologías y los procesos el Instituto de Participación han ayudado a generar una mayor conciencia, pero aun así es muy débil y dispersa la organización social.

particularidades. Uno de los líderes entrevistados de la comunidad afirma lo siguiente:

En San Bernardo ha sucedido lo contrario: la comunidad ha tenido muchas reuniones sin ningún resultado que los favorezca. Los proyectos fallidos han implicado ese tipo de procedimientos. Ello no significa que no deben continuarse los procesos de participación (Montenegro, líder de la comunidad, entrevista 2).

Al respecto, es importante lo que menciona la Administración:

Territorios como San Bernardo requieren un cambio radical, como infraestructura, servicios públicos, vías, etc. En el POT del 2004 quedaron algunas partes con norma restringida de edificabilidad, es decir, lo máximo son 2 pisos, y con eso se acabó la posibilidad de incidir esa zonas. En otros sectores, los procesos fueron muy ambiciosos, como tomar 30 manzanas en un plan parcial, sin considerar la gestión social y sin tener en cuenta que allí hay zonas que tienen lazos sociales y un nivel urbanístico consolidado, mientras que otras están impactadas por el desplazamiento de la calle del Cartucho, que son las del borde de la calle 6. Un promotor se metió solo y sin el Distrito y, por tanto, no lo logró. La comunidad es el factor clave (Velandia, director de Patrimonio y Renovación Urbana, entrevista 5).

Estas situaciones se han dado no solo por la falta de coordinación interinstitucional y el vaivén de la voluntad política de las administraciones, sino también por la orientación de la planificación urbana que desconoce la posibilidad de participación real de la población. Por otra parte, en cuanto a la capacidad de organización de grupos que movilizan intereses comunitarios y de interés local, existe una importante dinámica de activismo y de esfuerzos cuyo reconocimiento varía; por ejemplo, en las localidades de Los Mártires, Santa Fe y La Candelaria tan solo en JAC se encuentran inscritas 44 en el directorio de este tipo de entidades (IDPC, 2009). A pesar de su presencia, sus logros y legitimidad, son reconocidos unos más que otros. El académico y residente Vargas en la entrevista opina con relación al tema:

Excepto algún movimiento de ciudadanos defensores de barrio o de zonas específicas, estos grupos no son muy conocidos por la opinión pública, ni por parte de grupos de interés de los propios proyectos, y además, algunos enfrentan problemas de representatividad (Vargas, residente de la localidad de La Candelaria, entrevista 7).

## **7.2. RELACIÓN DE LOS ACTORES Y SU PAPEL EN LOS PROYECTOS DEL CENTRO**

La cooperación entre los agentes públicos y privados posibilita escenarios de visión compartida para el logro de los propósitos del desarrollo urbano, reduce riesgos e incertidumbre y potencia las oportunidades derivadas de la gestión e interés conjunto. Esto, en el caso del centro, implica acciones concertadas entre los distintos actores: el Gobierno distrital y su institucionalidad, los propietarios y residentes, los promotores e inversionistas, y con otros niveles de gobierno, como el nacional y el regional, que cuentan con intereses en el centro. Además, están los usuarios que se desplazan diariamente hacia ese centro y forman parte integral de su actividad y dinámica, así como los ciudadanos en general, que de una u otra manera se ven afectados por lo que allí sucede.

Con base en la revisión de las políticas de transformación urbana, de la información sobre los procesos y proyectos públicos y privados en el centro y de las entrevistas realizadas, se establecen en la tabla 26 los principales actores que intervienen directamente en los proyectos de renovación urbana. Puede afirmarse que de toda esta composición, los actores más relevantes son los propietarios, los promotores, los constructores y el Gobierno distrital en cabeza de la Secretaría de Planeación Distrital y la ERU<sup>86</sup>, y en el caso de proyectos donde existen bienes de interés cultural, el Instituto Distrital de Patrimonio. En otro tipo de intervenciones, como las de obra pública, la relación se establece principalmente entre los propietarios y el IDU.

---

<sup>86</sup> Otras entidades participan de manera específica, como el proyecto Ciudad Salud con la Secretaría de Salud, o los dotacionales de Salud, Educación, Unidad de Servicios Públicos, entre otros.

**Tabla 26.** Principales actores que intervienen directamente en los proyectos de renovación urbana

Actores	Especificidad de los interesados	Nivel de intervención
Propietarios, residentes, ocupantes, comunidad del entorno	De viviendas, comercio o servicios Universidades, e instituciones públicas y privadas Movimientos y grupos de ciudadanos y vecinos	Consulta de política, y en la ejecución de los proyectos (participación asociada, enajenación o expropiación)  Consulta de políticas
<u>Sector público</u> Gobiernos distrital, nacional, regional	Organismos distritales, principalmente: Secretarías de Planeación, Hábitat, Cultura, Movilidad, Ambiente, Integración Social, Desarrollo Económico. Entidades Distritales: Empresas de Renovación Urbana, IDU, Instituto Distrital de Patrimonio, IDPC, Acueducto, Metrovivienda  Otras empresas de servicios públicos, Defensoría de Espacio Público, Transmilenio, Alcaldías Locales  Organismos nacionales: Ministerios de Cultura, Transporte, Hacienda,  Vivienda y Planeación Nacional.  Entidades nacionales: Empresa Nacional de Renovación Urbana Virgilio Vargas	Formulación de la política a nivel distrital. Aprobación de planes parciales de renovación urbana. Acompañamiento a proyectos privados requerido por el promotor. Certificaciones ambientales.  Ejecución como promotores privados. Acompañamiento de los actores comunitarios.  Certificaciones sobre usos, y capacidad de servicios públicos.  Espacios de participación  Formulación de la política a nivel nacional. Certificaciones sobre bienes patrimoniales. Cofinanciación de infraestructura.  Ejecución de proyectos de renovación urbana de carácter nacional
<u>Sector privado</u> Promotores e inversionistas, constructores, sector financiero y aseguradoras	Firmas privadas  Gremios de constructores, comerciantes y transportadores Firmas constructoras y promotoras, banca comercial, inmobiliarias, fiduciarias, de seguros. Operadores privados de proyectos del sector público (Metrovivienda, Caja de Vivienda, Alcaldías Locales, Ministerio de Vivienda)	Consulta de política  Ejecución de proyectos
<u>Concejo</u>	Concejo Distrital	Para aprobación del POT, PD, temas tarifarios, impuestos. Consulta de políticas, y reglamentaciones.

Fuente: elaboración propia

El nivel de consulta de la política o de los programas y proyectos que la conforman, mencionado en la tabla 26, también tiene su propio alcance. Evidentemente, la consulta

es necesaria con los actores residentes, propietarios u ocupantes; sin embargo, no siempre deriva en decisiones compartidas. La socialización de ideas y acciones no es suficiente en un proceso de participación y consulta de políticas, y aun en otras etapas más avanzadas, las apreciaciones y los aportes de estos grupos no se reflejan en las decisiones que el gobierno adopta. Al respecto, anota el Concejal Antonio Sanguino:

A los residentes y a la comunidad en general se le informa, no se les consulta, y al sector privado no se le acompaña por parte de la Administración, sino que se les deja solos para que vean que pueden hacer. En algunos momentos, casi por presión de la ciudadanía los funcionarios toman parte de los procesos de participación de proyectos en curso (Sanguino, Concejal de Bogotá, entrevista 3).

El rol de los propietarios en este mapa de actores es muy importante, y en el caso del centro tiene distintas caras. En cuanto a la propiedad, el poder no lo tienen sus dueños, aunque el peso del suelo sea definitivo. Al ser el centro unos de los sectores con mayor tratamiento de renovación urbana, ha habido la tendencia a combinar el estado de deterioro del sector y de los inmuebles, reflejado en su bajo valor predial, al menos en gran parte de estas zonas, con los instrumentos de expropiación, lo cual genera una alta vulnerabilidad a los propietarios.

Los procesos mencionados de participación con las comunidades y las problemáticas de su posible desplazamiento, enunciadas más adelante, indican que este actor es uno de los más relevantes en los proyectos de transformación urbana; sin embargo, este es uno de los de menor empoderamiento en la toma de decisiones. Por otro lado están otros actores: los arrendatarios, que en algunos sectores como Las Cruces o San Bernardo tienen una posición sobre los proyectos: en especial no están interesados porque pagan bajos montos. También están los poseedores, que aparentemente no estarían interesados en el desarrollo de proyectos o son conscientes de los tiempos legales de la regularización de su propiedad:

Esta es una zona en la que hay muchos arrendatarios y ocupantes, que están allí de toda la vida, y hay muchos que no tienen títulos de propiedad. [...] Esto dificulta cualquier proyecto y toma años su aclaración, pero es responsabilidad del gobierno, si quiere hacer algo allí (Velandia, director de Patrimonio y Renovación Urbana, entrevista 5).

El sector privado también tiene un papel estratégico, si se tienen en cuenta los recursos limitados de la Administración y su capacidad operativa en la ejecución de proyectos. No obstante la dinámica constructora de la ciudad y el interés del sector en que se intervengan zonas deterioradas y se adelanten proyectos que dinamicen el centro, se constata su desconocimiento de la política. Según la información recogida a partir de una encuesta realizada por la Cámara de Comercio a los empresarios, el 79% de los encuestados no conoce la política de renovación urbana y solo el 7% ha desarrollado este tipo proyectos en la ciudad (Cámara de Comercio, 2010).

Por otra parte, el poder de influencia de los gremios en la capital es menor que en otras partes del país. Aun así, los constructores de vivienda están mayormente posicionados, y en general, además de fijar su postura empresarial, mantienen una interrelación política con la Administración, en particular en discusiones como el POT, o de medidas gubernamentales que incidan en sus intereses. Esto último puede decirse también de las agremiaciones de comerciantes y transportadores. Otros grupos de interés como el sector financiero y de seguros, aunque forman parte esencial de la financiación y del aseguramiento, no han desarrollado mecanismos institucionales en este campo de la renovación urbana. Hasta hace muy poco se cuenta con líneas de fiducias inmobiliarias y estas, como las aseguradoras, intervienen principalmente a través de los operadores o promotores de proyectos inmobiliarios.

Articulado con lo anterior, se evidencian bajos niveles de consulta y diálogo entre los privados y el sector público, pues esta relación se presenta en mayor medida para temas de cumplimiento de procedimiento de trámites urbanísticos y muy poco en otros aspectos, como los relacionados con estrategias y políticas de renovación urbana. Al respecto anota lo siguiente un entrevistado:

Es muy poca la participación del sector privado. [...] La interacción se genera más por el interés de algunos interesados como los gremios, que porque haya una convocatoria sistemática de parte del gobierno. A un nivel de normatividad superior, como los POT, sí se establecen otros canales, pero porque la dinámica, los intereses y la reglamentación sobre participación llevan a que sean tenidos en cuenta, o al menos que sean escuchadas sus posiciones sobre la propuesta del Distrito” (Clavijo, Curador Urbano 1, entrevista 6).

En el campo de los proyectos, los promotores e inversionistas reclaman mayor participación de la Administración, dado que estos concentran su interés en las posibilidades de adquisición del suelo, teniendo en cuenta su limitada capacidad cuando alguno de los propietarios no quiere vender o participar. Esta posición contrasta con la idea de desarrollar los proyectos con los distintos actores desde el comienzo, para garantizar que el papel del sector público no sea exclusivamente de expropiación a favor de terceros. Adicionalmente, el interés de los promotores privados en otras zonas del centro es cada vez menor por problemas relacionados con el aclaramiento de la propiedad, el conflicto social que genera este tipo de proyectos y la deficiente capacidad de las entidades públicas.

En cuanto a otros actores como los comerciantes del sector, las decisiones como la peatonalización de la carrera 7 o los cambios en la movilidad de sectores en el centro o del desarrollo de proyectos de renovación urbana generan determinadas tensiones que pueden significar riesgo de sus negocios o incluso su continuidad en el sector.

Con respecto al sector público, el Gobierno distrital tiene a su cargo un papel central, no solo por la normatividad, sino por la posibilidad de facilitar acuerdos entre los actores, e incluso por adelantar procesos de expropiación, lo que le genera un nivel importante de autonomía.

En relación al Concejo Distrital, su actuación de control político le permite estar atento de intereses de distintos actores y hacer seguimiento de las políticas públicas y de los compromisos adquiridos por los gobernantes, así como la aprobación de los Planes de Desarrollo y el presupuesto distrital. Sus iniciativas normativas pueden vincular políticas, planes, procedimientos, entre otros. La experiencia muestra que en ese recinto se han llevado a cabo muy pocas discusiones del tema de renovación urbana. Entre el 2008 y el 2010 se trataron aspectos del desplazamiento de los residentes, relacionados con la normatividad y algunos proyectos específicos; en los últimos dos años los debates se concentraron en la modificación del POT.

Finalmente, sobre este papel de los actores políticos, es importante observar el escaso interés del sector público y del sector privado en sacar adelante los proyectos de renovación urbana, en particular en algunas zonas del centro. Con relación a su responsabilidad, la siguiente afirmación resulta reveladora:



En las últimas décadas, el estado de deterioro de gran parte del Centro Tradicional explicaría que no necesariamente el mercado se ha apoderado del centro, a diferencia de otras zonas de la ciudad, sino que este ha dependido en mayor razón a las condiciones políticas, normativas y financieras cuya responsabilidad principalmente recae en el gobierno y en la clase dirigente (González, académico, entrevista 4).

### 7.3. TENSIONES PERSISTENTES Y LIMITACIONES PARA EL LOGRO DE LAS TRANSFORMACIONES ESPERADAS

En la tabla 27 se sintetizan las opiniones de distintos actores consultados sobre las políticas públicas, los intereses entre actores, la estructura institucional y el estado de los proyectos. En los puntos posteriores se desarrollan algunas preocupaciones evidenciadas a partir de las entrevistas sobre la visión de la política, la percepción de los proyectos, los temas de desplazamiento, la capacidad institucional del Distrito y las reglas del juego de los procesos de transformación urbana en el centro.

**Tabla 27.** Percepción de los actores entrevistados sobre las transformaciones urbanísticas del Centro Tradicional

	Políticas públicas sobre el centro de la ciudad	Intereses entre los actores	Institucionalidad	Reglas del juego	Percepción del estado en que se encuentra el Centro Tradicional	Transformaciones y proyectos que referencian	Balance de los proyectos de renovación urbana o de otras obras físicas
Académicos	Si, en términos en que se plasmaron en intenciones, planes y proyectos.	No hay intereses y acuerdos compartidos	Débil	No ha habido claridad del gobierno	Se ve deteriorado y algunas zonas ha mejorado.  El centro no se ha concebido importante para los actores políticos	Movilidad, TM,y espacio público como Tercer Milenio y Eje Ambiental  Ampliación de las universidades. Proyectos de vivienda puntuales	Falta de gestión, hay grandes proyectos, el enfoque falla  Muchas oportunidades por delante
Políticos	Sí, con enfoques, voluntad política e intereses diversos	No hay acuerdos sobre lo que se quiere	Débil	No ha habido claridad del gobierno	Deteriorado. La falta de gobierno ha incidido en que no se desarrollen los proyectos en los tiempos previstos	Movilidad, TM y espacio público como Tercer Milenio y Eje Ambiental	Falta gestión, no hay continuidad de la política y se afectan los proyectos, hay grandes oportunidades garantizando oportunidades sin desplazar residentes
Residentes	Sí, pero no clara, o acomodada a los intereses de turno	Hay acuerdos entre que se deje deteriorar más el centro para poder comprar más barato. No hay acuerdos ni consenso entre los actores para mejorar la calidad de vida de quienes viven	Débil e inoperante	No ha habido claridad del gobierno ni de los otros interesados	Deteriorado por falta de inversiones y claridad.  La zona histórica se mantiene a pesar de todo	Movilidad, TM y espacio público como Tercer Milenio, Eje Ambiental y peatonalización de la carrera 7.	Se está poco a poco destruyendo la identidad del centro con los proyectos arrasadores del tejido social.  Los proyectos deben incluir a los residentes y mostrar los verdaderos beneficiarios de los proyectos.  También la no ejecución puede ser una política para que se deteriore más el

	Políticas públicas sobre el centro de la ciudad	Intereses entre los actores	Institucionalidad	Reglas del juego	Percepción del estado en que se encuentra el Centro Tradicional	Transformaciones y proyectos que referencian	Balance de los proyectos de renovación urbana o de otras obras físicas
		allí					centro
Promotores, sector privado	Si, aunque reacomodada constantemente y sin reglas claras	No hay intereses y acuerdos compartidos. El gobierno solo reglamenta y exige	Débil e inoperante	Inseguridad jurídica permanente	Deteriorado	Proyectos como Nueva Santa Fe, desarrollos puntuales en San Martín, en entorno de Bavaria y Centro Internacional.  Parque Tercer Milenio y los parques Bicentenario, y de los cementerios.	Muy pobre, salvo los de infraestructura vial y los que hay de espacio público, los proyectos inmobiliarios integrales están parados o andan lentamente sin rumbo claro
Gobierno distrital	Sí, pero ha faltado gestión, mayor comprensión de la renovación urbana y acuerdos políticos para sacarla adelante.	No ha sido suficiente	Débil y descoordinada.  En el tema patrimonial hay mucho por seguir haciendo	Cada vez más claras y mejorando, a pesar de que aportes como la modificación del POT se suspendieron por problemas políticos	Deteriorado, aunque los cambios de la infraestructura de movilidad y los procesos en curso van a mejorar la percepción.	Movilidad, TM y espacio público como Tercer Milenio, Eje Ambiental y peatonalización de la carrera 7, proyectos de vivienda en marcha, como la Plaza de la Hoja, Estación de la Sabana. Otros puntuales como el Hotel Continental y BD Bacatá, y construcciones en la zona del Centro Internacional y parque Bavaria.	Falta mayor corresponsabilidad del sector privado, mayor participación de la comunidad, y mejor institucionalidad para sacar adelante los proyectos

Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas

### 7.3.1. En cuanto a las políticas sobre el centro

Uno de los aspectos más destacados de las entrevistas es la visión que se tiene sobre la formulación e implementación de la política para el centro de la ciudad. La gran mayoría de entrevistados está de acuerdo en que se ha contado con políticas aunque con distintos enfoques. Recogiendo parte de sus opiniones, se concluye que desde mediados de los años ochenta se dan los primeros acuerdos para intervenir el centro; luego, en 1992, con el Decreto 333 del Plan Centro, se fijan unas directrices sobre lo que se quiere de esta zona, su delimitación, las prioridades y responsabilidades institucionales. Para ese momento, había un interés entre el DNP, el BCH y el Gobierno distrital en unas

obras específicas. Aunque no todos conocen este marco institucional previo al PZCB, si están al tanto de la política desde las iniciativas que fueron anunciadas en distintos tiempos.

Los enfoques de desarrollo en estos últimos veinte años han cambiado y asimismo las prioridades. Esto se enlaza con el hecho de contar con objetivos disímiles y no siempre claros ante la ciudadanía. Un ejemplo se puede constatar en lo que varios estudios señalan (Téllez, 2000) sobre algunas de las más importantes intervenciones en el centro, las cuales tuvieron como propósito la seguridad de la zona, más que la recuperación urbanística del sector, y en esto hubo una importante injerencia del Gobierno nacional.

El proyecto Nueva Santa Fe sería una clara respuesta de esa propuesta, cuya estrategia principal era la construcción de vivienda bordeando las instalaciones del Palacio de Nariño. Sobre el particular, los medios de comunicación registraron lo siguiente:

Lo peor que le puede pasar a un barrio en Bogotá es estar situado cerca del poder. El mejor ejemplo lo constituye el barrio Santa Bárbara centro, donde más de 300 años de historia, de nada sirvieron para que fuera echado al olvido y expuesto a la destrucción. Por encima de la conservación y preservación se impuso la tesis de construir modernos edificios que elevaran el nivel socioeconómico del sector y con ello crear un cinturón de seguridad que protegiera el Palacio de Nariño, el Ministerio de Hacienda y otros edificios del poder central (El Tiempo, 7 de octubre de 1992).

En cuanto al PZCB, un esfuerzo tan importante de formular y adoptar el Plan se ha visto debilitado, puesto que se han generado muy graves procesos de información o desinformación, y esto ha llevado a una distorsión de los objetivos del Plan, los cuales han sido mal manejados por el Distrito. Dos opiniones complementan esta evidencia:

La declaratoria del Plan Zonal del Centro generó un rechazo de las comunidades, que en su imaginario vieron una política que implicaba el desplazamiento (Hincapié, funcionario, Subdirector de Patrimonio, entrevista 11).

Por otro lado, los promotores privados vieron una oportunidad y una esperanza en el Plan Zonal del Centro y en el POT (2004). Fruto de ello se formularon 33 planes parciales de renovación urbana de iniciativa privada, muchos situados en el centro, excepto San Bernardo, y nadie sabía qué hacer, el Distrito no estaba preparado, y todos perdieron

impulso y plata. Estudios que le pidió el Distrito, la búsqueda de inversionistas, etc., pero no fue serio el proceso. Todos fueron irresponsables (Escallón, académica, entrevista 1).

Un aspecto que se constata por académicos, políticos, residentes e incluso funcionarios públicos entrevistados es la consecuencia de la no continuidad de políticas y el aplazamiento de proyectos de renovación urbana que han ahondado el aislamiento de intervenciones como el Parque Tercer Milenio, a la vez que han dispersado a los sectores aledaños debido a una serie de conflictos sociales, como la inseguridad. Asimismo, por falta de intervención, el deterioro se ha agudizado.

Lo anterior denota que el enfoque de la política y de la concepción de los proyectos genera una serie de conflictos que, sin duda, alteran los procesos y beneficios que puedan tener intervenciones que aporten a la recuperación del centro. Sobre la claridad de lo que quiere y entiende la Administración sobre la política de renovación, el siguiente comentario resulta ilustrativo:

El gobierno no tiene claro lo que es la renovación urbana, y esta se concibe como si se tratara de proyectos con modalidad de desarrollo, desconociendo las realidades. Además, no ha visto la oportunidad de la renovación urbana; sobre la infraestructura de movilidad, hasta ahora se está pensando cómo puede ser también fuente de rentas para el Distrito con proyectos de este tipo en los alrededores de las obras. Por otra parte, lo cierto es que el Distrito tiene más discurso que voluntad para que se adelanten los proyectos del Plan Centro y, entre otras, esta zona requiere de inversiones en redes de acueducto, y aunque se tienen planeadas, no se ve que inicien las obras (Clavijo, Curador Urbano, entrevista 6).

Un tema que ha sido factor de conflictos entre el sector público y la Administración es el objetivo de la política. Sobre esto hay dos concepciones marcadas en los últimos años: renovar o hacer vivienda para pobres. Lo cierto es que en ninguno de los dos casos, incluso desde una mirada integradora que involucre los dos objetivos, se percibe un avance colaborativo o de acciones que permitan pensar en alianzas público-privadas. Una perspectiva del sector privado es la siguiente:

El Distrito quiere que los promotores se hagan cargo de solucionarle los problemas de vivienda de los pobres. [...] El modelo de la renovación urbana se pensó para renovar sectores, y con las plusvalías y rentas generadas, seguir con otros sectores deteriorados que lo requerían, y ahora se trata de cambiar la política, para hacer vivienda VIS y VIP (Borrero, gerente de oficina de asesores inmobiliarios, entrevista 8).

Por otro lado, la posición de la comunidad resulta interesante, dado que no es renuente a que se intervenga en el sector, pues se evidencia que es necesario actuar sobre el deterioro y la calidad de vida de los residentes. Este es un testimonio de uno de los entrevistados:

Estamos de acuerdo con una política de renovación urbana que mejore las condiciones actuales de deterioro y miseria de algunos sectores, pero no para que se expulse a la población que ha vivido siempre en estos lugares, ni para que las políticas también contribuyan a crear guetos. Un claro ejemplo de esto último serían los proyectos de vivienda de interés prioritaria (VIP) en el centro, que quiere la Administración, que independiente de la importancia de promover este tipo de construcción, no es lo que esperamos para el centro, sobre todo cuando se dice que se requiere más mezcla social. [...] Por otro lado, el enfoque de política es muy grave: iniciativas como Ministerios muestra el interés que hay detrás. El proyecto quiere traer los ministerios que están en el CAN, porque es más rentable dejar libres esos espacios allá para bancos, hoteles y todo los usos que generan grandes utilidades, es decir, no está apuntando a mejorar el centro, sino a resolver un problema en el CAN (Montenegro, líder de la comunidad, entrevista 2).

Asimismo, un tema de especial sensibilidad es el la expulsión de los residentes. En la política del PZCB se fija como una meta duplicar el número de residentes del centro para contar con una población cercana a 500.000 habitante, incluidos los moradores actuales, y para ello propone que se tomen medidas para evitar el desplazamiento de esta población. Sin embargo, la experiencia de algunos proyectos de renovación urbana en la ciudad ha generado una imagen devastadora de la expulsión de los residentes, que ha conducido a un rechazo de las comunidades ante posibles intervenciones.

Se puede decir, en todo caso, que más allá de las discusiones y de la importancia de concretar visiones conjuntas en el marco de las políticas de transformación, y de adelantar acuerdos sobre el centro y las intervenciones requeridas mientras tanto, el centro sigue su deterioro físico y una compleja situación social. Se mantiene entonces un círculo perverso de deterioro, inseguridad y abandono que se agudiza ante posibles escenarios de desplazamiento por cuanto no hay voluntad política para asumir los desafíos del centro y sus problemáticas y oportunidades.

### 7.3.2. Percepción de los proyectos en el centro

Sobre los proyectos de transformación del centro hay variadas opiniones de los entrevistados. En general se identifican proyectos del sistema de movilidad, de espacio público y de ampliación de las universidades. Más allá de estas intervenciones, están quienes consideran que hay proyectos inmobiliarios que se han desarrollado poco a poco, en zonas con mayor dinámica como el Centro Internacional y el Parque Central Bavaria, y algunos proyectos específicos que en la actualidad están comenzando, pero que son de iniciativa privada. También se encuentran opiniones de quienes piensan que transformaciones reales no se han hecho y que las obras viales y de espacio público no adquieren mucha significancia. Otros consideran que aún no se han adelantado los proyectos de renovación urbana que se requieren. Al respecto uno de los residentes y líderes del centro expresa:

No ha pasado nada, porque el centro está en proceso de acaparamiento de la propiedad, auspiciado por el gobierno. Los pasos del gran inversionista son lentos, para poder comprar barato, y después hacer los proyectos que quieren a costa de los pobres y residentes del centro (Montenegro, líder de la comunidad, entrevista 2).

Asimismo, se constata que ha habido una importante dinámica en proyectos inmobiliarios en predios que no tenían restricciones en el entorno de la calle 26, del Centro Internacional y La Macarena, liderados por el sector privado. Una opinión ilustra el proceso:

La política de renovación está en el nivel de discurso y estos proyectos privados en estos sectores han respondido a iniciativas y negocios de los promotores, no en respuesta a la política pública. Además, se han podido desarrollar en zonas donde hay lotes disponibles o grandes predios, como en la calle 19 con el proyecto Bacatá, o el de la calle 19 con carrera 7 con el proyecto Entre Calles, o los del Centro Internacional y Parque Bavaria. Hoy en día, los planes parciales son un problema para los constructores, porque la gestión con la Administración toma cerca de siete años, y no son claras desde el primer momento las condiciones que requieren los proyectos y los trámites por seguir. [...] Sobre otros proyectos, las obras del Cementerio han valorizado sus alrededores pero no pasa de ser un equipamiento (Clavijo, curador urbano 1, entrevista 6).

Otro aspecto que se constata por parte de los actores entrevistados es que los proyectos de transformación en estos últimos años han sido los de movilidad, el Parque Tercer Milenio y el Eje Ambiental, que desde lo público no han sido de renovación urbana,

sino de intervenciones de espacio público o viales, con posteriores deficiencias en los procesos de gestión y coherencia institucional.

Por otra parte, se menciona que las políticas de movilidad también giraron en torno al cumplimiento de las obras y que el manejo con la población fue desacertado, y como consecuencia se concibió a la población no como un actor esencial, sino como uno de los requisitos u obstáculos para atender. Como resultado de ello, muchas familias cuyas propiedades se encontraban en zonas de interés de las intervenciones de los corredores de Transmilenio, y de las grandes obras viales salieron del centro, desarraigadas de su vecindario y con irrisorios montos por sus predios o mínimas compensaciones. Esta experiencia fue ahondando el malestar y temores de la comunidad.

A otra escala de intervención, coinciden en que con el tiempo las obras en espacio público no lograron transformar los sectores, puesto que no fueron pensadas teniendo en cuenta las problemáticas sociales, tal como sucedió con varias de las obras de amoblamiento de calles del Centro Histórico. Al respecto se resalta que se requieren procesos que van más allá de lo físico, para que se genere la apropiación suficiente sobre la importancia de las obras. Esta es una de las opiniones:

Las obras en espacio público que se hicieron a finales de los años ochenta en el centro no impactaron, porque fueron pensadas solo como intervenciones físicas, sin prever lo social, y esto es un problema aplicado en cualquier época. Por ejemplo, en la carrera 13, entre la calle 26 hasta San Victorino, duraron dos noches las obras de luminarias, y luego todo desapareció. [...] Hoy día funciona la carrera 5 porque se trabajó con la comunidad fuertemente, en un proceso de apropiación y trabajo con los vecinos para sostener las obras (Escallón, académica, entrevista 1).

Por otra parte, las ampliaciones de las universidades los Andes, Externado, Tadeo y Central han sido otras intervenciones destacadas en el centro. Sus inversiones se han visto reflejadas en importantes transformaciones de entornos deteriorados, que han generado una percepción de seguridad y modernidad. Aun así, la opinión de algunos residentes y funcionarios públicos muestra una faceta de conformidad parcial frente a los cambios generados; así lo manifiestan estas dos reflexiones:

A las universidades les interesaba que siguiera el deterioro por mucho tiempo, y gracias a ello pudieron comprar barato. Las universidades siguen expandiéndose en barrios

populares; y los extranjeros andan haciendo lo mismo, para convertir el Centro Histórico en centro de turismo y llenarlo de hostales y otros servicios (Montenegro, líder de la comunidad, entrevista 2).

Las universidades contaron desde siempre con incentivos para ampliarse, varias cosas fueron cambiando: la Candelaria se deshabitó, de un día a otro ya no estaba el vecino de toda la vida, sino en su lugar se encontraba con la facultad de algo de una universidad (Garzón, edil de la localidad de La Candelaria, entrevista 10).

En cuanto a las obras incompletas y las demoras en su ejecución, se destaca el proyecto del Eje Ambiental, sobre el cual varios entrevistados recalcan que es un proyecto truncado y ajustado sobre la marcha, de gran valor, pero que no se desarrolló en todas sus etapas. Asimismo, los alrededores del Parque Tercer Milenio en Santa Inés y los del entorno de la avenida de Los Comuneros. Sobre vías tan importantes como esta, es diciente el siguiente comentario:

La avenida no se desarrolló completa, además se triplicó su valor durante la ejecución, y desde hace años se han anunciado los proyectos de renovación a su alrededor. El proyecto empataría ese sector de Las Cruces con San Bernardo, y no ha pasado nada. Hay un proyecto de VIP pero si lo hacen ya, no será en esta Administración que lo veamos (Garzón, edil de la localidad de La Candelaria, entrevista 10).

Asimismo, existen zonas de gran complejidad que han sido objeto de varias iniciativas y acercamientos de distintos actores públicos y privados. San Bernardo es una de ellas: su cercanía al parque Tercer Milenio y a proyectos futuros como Ciudad Salud lo hacen un espacio estratégico, aunque es justamente un sector de alta vulnerabilidad y conflicto social, como se ha comentado en el capítulo anterior. Se constata además un desgaste de la comunidad, aunque, por otra parte, el deseo de que haya consistencia en la política y seguridad en las intenciones del gobierno con este sector:

La declaratoria de renovación urbana en San Bernardo no solo es un acto jurídico y político, sino deriva en una serie de relaciones con los actores. La reacción de los pobladores ha sido de barreras, y de incredulidad, [...] porque ha habido 5 o 6 versiones de proyectos que han sido rechazados por la Administración y han generado expectativas. La transformación que se buscaba por más de 15 años, y específicamente 7 años desde el PZCB, no surtió efecto. Somos víctimas de la transformación total (Hincapié, funcionario, Subdirector de Patrimonio, entrevista 11).



### **7.3.3. La débil estructura político-administrativa**

Un síntoma de las dificultades del desarrollo urbano del Centro Tradicional es el escaso reconocimiento de la gestión pública de las entidades distritales. El curso de acción de la agenda y las decisiones en las distintas etapas de la formulación, adopción y ejecución de la política son aún ajenas a una visión que consulte y recoja el interés de la ciudad y de los diversos actores. El seguimiento y la evaluación de la política queda en manos de los órganos de control, del Concejo o de algunos interesados de la sociedad civil en su monitoreo, en medio de una escasa información y la esquemática rendición de cuentas en estos temas por parte de las entidades públicas.

Un problema significativo se detecta en la desarticulación entre entidades y su capacidad técnica y de gestión. Si bien la reforma institucional del Distrito logró avances significativos al agrupar sectorialmente las funciones de entidades dispersas en sus objetivos, la institucionalidad ha sido corta en su accionar, mientras que las prácticas y la gestión siguen siendo débiles e incoherentes.

Específicamente, en el ámbito local, la jerarquía de las decisiones es confusa o prácticamente inexistente. El Alcalde local no es tenido en cuenta, ni siquiera para la resolución de problemas de su localidad. La multiplicidad de instituciones que tienen injerencia, por ejemplo, en el Centro Histórico, puede llevar al caos. El siguiente comentario denota la preocupación sobre la problemática:

Una obra puntual que se requería por problemas de una alcantarilla al frente de la Alcaldía Local implicó cerca de cinco años para poner de acuerdo a trece instituciones del gobierno distrital e incluso el nacional. En este tiempo desfilaron distintas posiciones sobre planes y trámites requeridos e intervinieron, entre otras, el Instituto Distrital de Patrimonio, la Empresa de Acueducto, Planeación Distrital, Movilidad, Espacio Público, el Ministerio de Cultura, etc., y se estaba generando un conflicto que implicó un despliegue político desde la JAL con la comunidad para exigir una solución (Garzón, edil localidad de La Candelaria, entrevista 10).

Por otra parte, se evidencian grandes retos de coordinación interinstitucional. En el caso específico de la renovación urbana, la ERU tiene una importante responsabilidad; sin embargo, se cuestiona su papel. Una entidad tan relativamente nueva, que inicia desde 2004 su tarea, es muy poco lo que puede mostrar en diez años. En los últimos ocho años

los cambios en su direccionamiento y en las prioridades han afectado la tarea de esta entidad, a la que la propia Administración hoy día percibe como débil, que “no es el operador urbano que la ciudad necesita” (Velandia, Director de Patrimonio y Renovación Urbana, entrevista 5).

En el mismo sentido, se verifica que las políticas públicas dependen del deseo del gobernante, lo cual le resta consistencia a los objetivos de la política y limitando la eficiencia en la gestión pública. Esto se puede evidenciar cuando las directrices de la Administración van en contravía de las tareas misionales de muchas entidades, como lo afirma a continuación este Concejal:

La compra del Hospital San Juan de Dios por parte de la ERU, que no fue creada para eso, distrae su atención de lo que si debe atender que es la renovación urbana. Lo mismo puede decirse de la asignación a la Defensoría del Espacio Público de obras que corresponden al IDU, o del manejo en ciertas zonas de los habitantes de calle, a cargo de Integración Social, que pasan a la Unidad de Servicios Públicos. Estos ejemplos han sido producto de una instrucción del Alcalde, que genera, además de mayores conflictos, choques y tensiones institucionales (Sanguino, Concejal de Bogotá, entrevista 3).

Lo anterior deriva en una gestión urbana que no cuenta con la suficiente institucionalidad estable y competente, con capacidad de adelantar un proceso de liderazgo y administración; por tanto, se percibe al sector público como comprometido con un accionar eminentemente sectorial, que no le permite ni en su interior ni hacia fuera la construcción de un proyecto colectivo del centro de la ciudad.

En relación con el patrimonio histórico y cultural del centro, aún falta un marco institucional eficiente para evitar el cruce de funciones y competencias, que además determine las condiciones para el monitoreo permanente del proceso, particularmente del Centro Histórico. También se desconocen los criterios de trabajo de instancias como el Consejo Asesor de Patrimonio.

Con respecto a la institucionalidad pública, existe una diversidad de entidades con funciones sobre el centro. Por lo que se recoge de los análisis institucionales y de las entrevistas, estas instituciones, incluyendo las Alcaldías Locales, actúan descoordinadas y aisladamente. Esta debilidad tiene efectos también en la legitimidad de las políticas y

en la seriedad que genera la institucionalidad. Al respecto se recoge la siguiente opinión:

Planeación Distrital, autoridad competente en lo relacionado con los planes parciales, no comparte con la ERU los procesos de iniciativas privadas y, por tanto, incide en la poca legitimidad de esta frente a los promotores interesados. Esto mismo sucede con las Alcaldías Locales (Escallón, académica, entrevista 1).

**Figura 12.** Actores públicos directamente relacionados con proyectos de renovación



Fuente: elaboración propia.

A parte de este tinglado institucional, es importante anotar que la actual Administración cambia las prioridades y fija metas para seis intervenciones de renovación urbana, redistribuyendo funciones asignadas en los marcos institucionales. Así, responsabiliza a cuatro entidades de intervenciones de distintos proyectos: a la ERU le asigna Los Mártires, Ciudad Salud e Innobo; al Instituto de Patrimonio el Centro Tradicional; a la Secretaría de Hábitat, las zonas industriales, y al Instituto de Recreación y Deporte, el Campín. Esto es significativo si se tiene en cuenta, por ejemplo, que el PZCB y sus acuerdos normativos posteriores establecen que la ERU se encargaría de la coordinación de los proyectos del Centro Tradicional. Se refuerza este análisis de la gestión institucional con las observaciones de la Contraloría, en la que advierte lo siguiente en

uno de sus informes anuales de control fiscal:

Si bien es cierto que los procesos de renovación urbana son complejos debido a la cantidad de factores y entidades que intervienen, también lo es que en la gestión de ERU se denota la falta de agilidad y oportunidad en la toma de decisiones que garanticen el desarrollo y ejecución de los proyectos en los sectores de renovación urbana como ya se dijo, de alto impacto ocasionando demoras que atrasan el beneficio social y económico y en consecuencia la calidad de vida de los beneficiarios (Contraloría, 2012, p. 17).

En el 2010, la misma entidad en su informe respectivo había afirmado que no evidenciaba la solución a la problemática de la renovación urbana en cabeza de la Secretaría Distrital de Hábitat, entre otras causas, por la dispersión de acciones de las diferentes entidades involucradas en la ejecución de la política pública (Contraloría, 2010).

#### **7.3.4. Los procesos de desplazamiento de la población**

Si bien se hace referencia a la participación como proceso democrático de la ciudadanía en la toma de decisiones y en el seguimiento de la política, otra cara de la participación es la forma en que intervienen los actores comunitarios, en calidad de propietarios o residentes, en las zonas de proyectos específicos de transformaciones urbanas.

Se considera que la renovación urbana mal utilizada puede reforzar las asimetrías de poder y vulnerar derechos. De hecho, no ha habido suficiente debate sobre lo que se consideran proyectos de interés general; por tanto, la gestión del suelo puede convertirse en una simple compra y venta inmobiliaria, o bien, llevar a procesos de expulsión de los residentes a través de la expropiación a cargo del Estado. Por el contrario, la inclusión de actores, como los propietarios, desde el inicio del proyecto y las posibilidades de vinculación y favorecimiento de sus condiciones puede contribuir a un desarrollo justo y benéfico para todos, como también a detener el desplazamiento de los ocupantes originales. Sobre el particular hay una visión complementaria:

Las intervenciones de renovación urbana no deben ser solo proyectos de arrasar con lo existente, puede hacerse mejoramiento de sectores, con inversiones físicas y sociales, y ello sería un gran beneficio para la comunidad. El Estado no puede ser un generador de condiciones de desplazamiento de la población (Hincapié, subdirector de Patrimonio, entrevista 11).

Se considera que los procesos de gentrificación han sido el resultado de muchas de las intervenciones en el centro y que no es del interés de los propietarios salir de sus propiedades y de la zona. Según información suministrada por la ERU al Concejo, esta informa que en una encuesta realizada sobre el interés de los propietarios de predios de Estación Central de participar en el proyecto, un 49% respondieron afirmativamente, y por parte de la comunidad del proyecto San Bernardo, un 69% mostró interés en permanecer en el barrio (Concejo, 2014). Reconoce además la ERU que la primera iniciativa de gestión asociada en que participan residentes en la estructuración del proyectos como socios es la de la Fenicia liderada por el sector privado con la Universidad de los Andes; por el contrario, no se ha generado durante el presente gobierno interés similar sobre proyectos públicos como los de la ERU. Sobre el particular se presenta la siguiente nota:

Hasta el momento no se han adelantado ofertas directas de participación y/o asociación de la población propietaria de los proyectos que lidera la Empresa, aunque se tiene la percepción e interés expuesto en algunas reuniones (ERU, respuesta al Concejo, 2014, p. 14).

Vale anotar, como ya se indicó en el capítulo precedente, que un avance para frenar la situación es la reciente reglamentación, en el Decreto 448 de 2014, sobre la protección de propietarios originales en proyectos inmobiliarios que se adelanten mediante el tratamiento de renovación urbana. Esta normativa crea incentivos a los proyectos que se desarrollen a través de gestión asociada, con participación de un 70% de propietarios originales. Asimismo ratifica el derecho de preferencia a los propietarios para adquirir una vivienda de reemplazo en el mismo proyecto inmobiliario, condiciones de arrendamiento temporal mientras dure el proyecto y establece además que los inmuebles conservarán el estrato original. Sin embargo, hay otras voces que consideran lo contrario:

Los proyectos del sector privado no se establecen por decreto. Además de las cargas, y de la vivienda VIS y VIP que quieren, este decreto hace más difícil la posibilidad de interesar a los promotores privados, porque la Administración no quiere hacerse cargo de su parte de responsabilidad para hacer viables las inversiones (Borrero, gerente de oficina de asesores inmobiliarios, entrevista 8).

Otro problema detectado en cuanto a la población residente en zonas donde se realizan este tipo de proyectos tiene que ver con la sustitución de la tipología de viviendas y los usos, como es el caso de viviendas productivas que se convierten en inmuebles de otras actividades comerciales y productivas que revalorizan el suelo, pero que están alejadas de las necesidades que encarnan los residentes y propietarios de las zonas que se intervienen. Complementariamente, opina lo siguiente uno de los políticos entrevistados:

Una situación además lamentable es la pérdida de las pequeñas tiendas y el comercio tradicional de varios sectores, que empezaron a competir con los supermercados exprés de las grandes cadenas, con efectos sobre ese tipo de empleo, que en algunos casos es el que genera los ingresos de una familia de allí (Sanguino, Concejal de Bogotá, entrevista 3).

En resumen, la población residente encuentra muchas dificultades para participar en los proyectos de renovación del centro y en las condiciones para su permanencia. Entre ellas se destacan:

- a) Las condiciones jurídicas de tenencia, que restringen las posibilidades de participación de algunos propietarios y residentes en estos, muchos de los cuales llevan décadas en sus inmuebles, o bien, estos han sido adquiridos por tradición familiar sin los documentos de propiedad.
- b) La generación de expectativas en la comunidad por parte de las administraciones distritales ha generado pérdida de confianza y credibilidad en las instituciones, en la medida en que no hay claridad sobre la forma de participar y los resultados esperados.
- c) La escasa información y la poca claridad de los beneficios para los propietarios ha llevado en muchos casos a distorsionar los proyectos y a solo concentrarse en la compra y venta de inmuebles; ello genera una válida resistencia a vender sus predios voluntariamente.
- d) El creciente deterioro de ciertos sectores objeto de intervención y los tiempos de los procesos sobre las propuestas desincentivan y aumentan la incredulidad de la comunidad.
- e) La ausencia de un acompañamiento de la administración pública sobre los procesos de participación emprendidos por los promotores inmobiliarios, que no facilita la interlocución entre la comunidad e interesados y la creencia hasta muy

poco que el Estado solo estaba para expropiar a quienes no vendían voluntariamente.

- f) Los problemas en la viabilización de proyectos de VIS o VIP o incluso de otro tipo tampoco facilitan que la comunidad vea formas atractivas de permanecer en la zona, ni las condiciones financieras para continuar en el sector, asumiendo otros costos de mantenimiento en estos nuevos proyectos, lo que aleja aún más las posibilidades de participación para algunos de estos sectores.
- g) El poco interés de otros actores para que sean incluidos los propietarios en este tipo de proyectos hace que la participación sea prácticamente invisible.

### **7.3.5. Las oportunidades perdidas**

Una de las consecuencias de la falta de calidad y la discontinuidad de las políticas e inadecuada gestión del centro es la pérdida de oportunidades y de rentas para la ciudad, derivadas de las obras y la puesta en funcionamiento de la infraestructura vial. Se constata que la infraestructura no se ha concebido como un proyecto integral sino sectorial, que no aprovechó las grandes oportunidades de renovación urbana en las áreas de influencia de las troncales ni logró ningún tipo de recuperación de inversiones, especialmente en algunos lugares que se consideraban estratégicos como las estaciones. La siguiente es una de las opiniones que ilustra estos efectos:

Son oportunidades perdidas desde el punto de vista inmobiliario, y de hacienda pública para la recuperación de plusvalías. Los beneficiarios además han sido pocos y son estos quienes han usufructuado la valorización fruto de las grandes inversiones públicas (González, académico, entrevista 4).

El deterioro del centro de la ciudad tiene un alto costo social y económico. Las condiciones de inseguridad van de la mano de dicho deterioro, lo cual genera un efecto de mayor rechazo por parte de la ciudadanía. Existen dos caras del centro: una de día, cuando se mueve una población flotante de 1.700.000 personas, y otra de noche, en que no queda nadie, solo los escasos residentes del orden de 250.000. Las actividades culturales y de ocio se diluyen ante la inseguridad y la ausencia de población. Este comentario resulta explicativo:

La percepción de inseguridad del centro en la noche es como si se estuviese en territorios de miedo. Y aun de día están los aparatos de seguridad del Estado, porque está Presidencia,

el Congreso, la Alcaldía, el Palacio de Justicia [...] y hay policías, guardias, agentes, etc., y aun así, en este cinturón del poder, se siente miedo en la calle (Garzón, edil de la localidad de La Candelaria, entrevista 10).

La falta de inversiones y políticas de recuperación y revitalización no han contemplado el problema real. Inclusive proyectos como Ministerios traerían más institucionalidad a la zona, pero no garantizarían la dinámica que se requiere, si no cuenta con programas habitacionales de importancia y condiciones sociales favorables, puesto que repoblar el centro implica mayores esfuerzos en vivienda de todos los estratos y políticas de seguridad e inclusión social.

A pesar del aporte que se percibe en los desarrollos de las universidades, los funcionarios públicos entrevistados consideran que los proyectos de estas en el centro han contribuido muy poco en la generación de obras de renovación urbana y espacio público:

Las universidades solo se han preocupado por ampliar su campus, y para ello han sido corresponsables de la salida de gente propietaria de los predios, sin tener en cuenta los impactos sobre estas familias y el papel que deberían tener en la renovación urbana en los alrededores de sus instituciones. Se demuestra la poca responsabilidad que han tenido quienes son protagonistas fundamentales de las transformaciones que se requieren. [...] El poco acceso de la comunidad a espacios culturales, por ejemplo, también indica que hay que mirar el alcance de su contribución y los intereses que han tenido (Velandia, director de Patrimonio y Renovación Urbana, entrevista 5).

Por otra parte, se evidencia que los proyectos no consideran ningún rasgo de la tradición del sector, ni su tejido social y cultural; en ese sentido, el proceso de modernización contemplado no alienta oportunidades para el arraigo, la identidad y los valores que se asocian a la cultura de la historia de la ciudad. Esto, que en otras partes del mundo es salvaguardado e incluso genera importantes réditos, no se vislumbra en los procesos de transformación que se proyectan en el centro y resto de la ciudad. Asimismo, el concepto de patrimonio ha ido cambiando, y ello tiene un gran impacto no sólo en el Centro Histórico sino en el centro en general, y con ello se pierden oportunidades de regeneración.



Las nuevas construcciones que han ido progresivamente reemplazando las anteriores no siempre conservan el legado histórico y cultural. Esto lo reafirma uno de los entrevistados:

Con el tiempo se ha ido arraigando la idea de construcciones que no recuperaran el valor histórico y arquitectónico del centro. Esto inicia desde el “Bogotazo” y se reafirma con obras como el posterior Palacio de Justicia, que no mantuvo los parámetros del sector y perdió su contribución al perfil colonial y republicano de la zona (Luna, ex-Concejal, consejero del Gobierno nacional, entrevista 9).

Otro tanto genera desacuerdos desde el punto de vista arquitectónico sobre obras puntuales como el Centro Cultural García Márquez o el edificio Liévano de la Alcaldía Mayor, intervenidos en los últimos años. Los funcionarios públicos, académicos y políticos coinciden en la ausencia de una cultura de articulación institucional entre gobiernos.

Para el caso del patrimonio, ponen de relieve los constantes enfrentamientos entre el Ministerio de Cultura y la Secretaría de Cultura junto con el Instituto de Patrimonio Distrital, coyunturas que inciden en que los actores sociales perciban a las entidades como ineficientes, burocráticas e inoperantes. Una opinión en ese sentido recoge la problemática:

Estas instituciones que no acuerdan objetivos comunes y se quedan enredados en temas y procedimientos, descuidando los verdaderos intereses por la conservación, la restauración y la gestión del patrimonio. Hoy la preservación histórica por parte de las instituciones públicas es muy incipiente y las calles están abandonadas. Los referentes en una ciudad están en donde hay arraigos históricos, pero tumbaron lo que debían restaurar y eso fue un error. La Candelaria es un mito, la han venido dañando, después de que lo hicieron con las Nieves y San Victorino, y que acabaron con Santa Bárbara (Vargas, residente de la localidad de La Candelaria, entrevista 7).

### **7.3.6. La gestión del suelo**

La gestión del suelo es uno de los mecanismos más poderosos para adelantar procesos planificados, incidir en el ordenamiento del territorio y hacer efectivos los ejercicios democráticos. Como ya se anotó, instrumentos como las plusvalías o la valorización no se han gestionado eficientemente en la ciudad; inclusive su recaudo —que tiene una destinación específica para proyectos de vivienda de interés social, infraestructura para

mejoramiento integral, espacio público y renovación urbana— no se ha implementado en los tiempos y fines previstos:

En Bogotá la gestión del suelo urbano ha sido ineficaz. Parecería como si el Gobierno local, los Concejales y la ciudadanía no fueran conscientes de la potencialidad de los instrumentos ofrecidos por la norma. Se han desaprovechado oportunidades de recuperar plusvalías y poner en marcha varios de estos instrumentos que ayudarían en materia fiscal y de ordenamiento urbano (González, académico, entrevista 4).

En la práctica es muy grande el desconocimiento del potencial de los instrumentos de gestión del suelo y de financiación. Tal es el caso de la infraestructura vial ya mencionada, que ha generado importantes procesos de especulación inmobiliaria, sin la debida retribución por las inversiones públicas realizadas. Un aspecto por destacar es el de los criterios de definición de las cargas y beneficios de los proyectos. Según la ley, los municipios tienen la competencia para establecer las cargas económicas o las obligaciones sobre las obras de construcción. Esto implica equidad urbana, fortalecimiento de la sostenibilidad fiscal, posibilidad de intervención del mercado de suelo para incidir en la generación de vivienda popular y desarrollo urbano.

Las consecuencias de que no existan directrices claras al respecto por parte del Gobierno distrital lleva también a que se pierden grandes oportunidades para el desarrollo de la ciudad. Esto, afirman algunos, en el caso del centro tiene graves consecuencias cuando se quiere que las cargas corran por cuenta de los promotores inmobiliarios. Por el contrario, el gobierno no considera del todo cierta esta apreciación. Las dos siguientes opiniones muestran las posturas de unos y otros:

El Distrito quiere que los proyectos de VIS y VIP se construyan a cargo de los promotores, y no entiende que el mercado tiene unas condiciones propias y esto no funciona en todos los casos. Por ejemplo, se quería que los sectores 1 y 2 del proyecto Estación Central cubrieran en un principio la operación de la Estación, y después los proyectos de un número considerable de viviendas de interés social que no daban financieramente. El resultado es que no se genera renovación urbana, la dinámica de los proyectos se pierde, y la ciudad pierde. El Distrito debe hacerse cargo de las inversiones requeridas en suelo para VIS para que esta sea posible en ciertas zonas de la ciudad (Borrero, gerente de oficina de asesores inmobiliarios, entrevista 8).

El privado le huye a los proyectos en ciertas zonas del centro. Hemos hecho un ejercicio en el barrio Egipto y demostramos que si se pueden hacer proyectos de vivienda de interés social y otras viviendas, aunque la ganancia no será la misma que en otros lados (Hincapié, funcionario, Subdirector de Patrimonio, entrevista 11).

Por otra parte, la forma en que se adelanten los proyectos también incide en sus resultados. Un tema de preocupación es la falta de consenso sobre obras de espacio público y su alcance. Para el sector privado, algunos ejemplos, como el de la peatonalización de la carrera 7, ha llevado a la desvalorización del corredor y la zona:

Este proyecto es más el cierre de una vía que una peatonalización. Se requiere amoblamiento, seguridad, control de vendedores ambulantes, circuitos adecuados de movilidad, entre otros, y este no es el caso acá. Ejemplos como el del Centro Histórico de Lima, en cuanto a valorización, demuestran lo contrario. Incluso en ciudades colombianas como Armenia, Medellín, Montería, Valledupar, Manizales, San Gil, Buga, y otras más, lo han hecho bien, o al menos mejor, y en todas se ha valorizado la zona por la peatonalización (Borrero, gerente de oficina de asesores inmobiliarios, entrevista 8).

Por otro lado, se verifica que las experiencias de gestión del suelo no han servido de mucho para adecuar la política. Para algunos lo que está pasando es la renovación predio a predio, y eso no genera aportes a la ciudad en espacio público, integración de equipamientos, calidad del urbanismo, etc. Para otros, uno de los grandes problemas es la visión de la gestión del suelo que tiene una escala de grandes intervenciones que dificulta el desarrollo de proyectos, e inclusive atenta contra el tejido social y patrimonial:

Un problema es el dominio amplio para transformaciones especiales, que además modifican la morfología, el espacio público y las lógicas de organización social y cultural. Esa visión de grandes intervenciones es errada, porque el centro requiere de transformaciones en pequeñas dosis, continuas, que brinde alternativas y cuente con procesos de gestión adecuados. Debería hacerse manzana por manzana (Hincapié, subdirector de Patrimonio, entrevista 11).

La incoherencia entre la normatividad, la realidad del mercado y las aparentes directrices de política son evidentes. Un caso de analizar es la decisión de construir VIP en el norte, en predios del Distrito, sin adecuar las condiciones para ello. El sector privado estima que se desvió el sentido social y que está mal entendido. Con esos

recursos, afirman, se pueden impulsar programas de mayor cobertura en otras zonas que han sido consideradas de interés en sectores populares. Por otro lado, estos mismos actores piensan que hay una distancia entre la realidad y los propósitos de la Administración. La siguiente opinión es una de ellas:

No se puede desconocer lo que está pasando en el proyecto distrital de vivienda para pobres Plaza de la Hoja. Como está al frente del Centro Comercial Calima, los negociantes están recomprando las viviendas de interés social para convertirlas en bodegas. Otro ejemplo es San Victorino, en el que el Alcalde quiere un enfoque distinto del proyecto y que los locales comerciales de este sector, que tienen un precio estimado muy alto, sean ahora locales de interés social; mejor dicho, lo que se pensaba como recuperación de plusvalías, por la obra del proyecto de Tercer Milenio y las del centro comercial de cielos abiertos, ahora sería casi inexistente, y además no se garantiza que este segmento que quiere privilegiar Petro, permanezca allí, y que el centro comercial funcione como se pensaba originalmente (Borrero, gerente de oficina de asesores inmobiliarios, entrevista 8).

Esta diferencia entre la normatividad y la realidad se genera en otros casos que han resultado positivos ante la ciudadanía, como los adelantados por las universidades. Los funcionarios aseguran que si bien hay sectores en el centro que se desarrollan más fácilmente, entre ellos Las Nieves en cercanías a las universidades Tadeo y Central, sus resultados no son satisfactorios. Inclusive expresan que en el caso de los proyectos privados se muestran eficientes solo cuando encuentran flexibilidad normativa:

Lo que se quería era densificar con altura libre, como en esa zona de la universidad o incluso la del proyecto BD Bacatá, porque la norma permitió aprovechar, comprar los predios y desarrollar los equipamientos solamente. Sin embargo, con la ampliación y construcción de ese equipamiento se perdieron los trazados originales, la morfología de las manzanas y el real desarrollo del área de influencia es muy poco. Es decir, se revitaliza pero solo para el equipamiento, porque no hay claridad en lineamientos del Distrito a los privados para manejar integralmente un proyecto de renovación urbana; esto es que hay condiciones de edificabilidad no de habitabilidad integral, de desarrollo del predio aislado, pero no se genera el espacio público suficiente. No se han dado criterios ni condiciones para generar una pieza de renovación urbana integral, sino solo directrices de m<sup>2</sup> que deben desarrollarse (Velandia, director de Patrimonio y Renovación Urbana, entrevista 5).

En cuanto a la gestión del suelo por parte de las entidades públicas sobre el mercado del suelo no ha tenido un efecto detonante en el desarrollo de proyectos, ni de prácticas que lleven a una mayor comprensión sobre la importancia de la permanencia de los

propietarios y moradores, lo que ha generado también una expectativa que ha llevado, en una primera etapa, a la especulación inmobiliaria y, posteriormente, ante la discontinuidad de los proyectos, al congelamiento inmobiliario o en algunos sectores a la compra progresiva y silenciosa de inmuebles a la espera que se mejoren las condiciones político institucionales y que se adelanten los proyectos. Desde otro ángulo, el sector privado encuentra dificultad en la gestión del suelo y de lograr acuerdos con el Distrito; esta es la opinión de uno de los entrevistados:

Al inicio de este gobierno, Camacol, la Lonja y un grupo de siete firmas constructoras, le ofrecieron respaldo a los programas de construcción de vivienda para pobres, pero el Alcalde no sabe hacer la gestión y no quiso poner los medios, y se requería el suelo. [...] Por otra parte, hay unos sectores de mayor dinámica que requieren de la ERU para integrar el suelo, como San Martín, pero el Alcalde piensa que esto sería sacar a los dueños pobres (de ciertos lugares en donde están), a cuenta de los ricos. Y qué pasa ahí y en varios lugares de oportunidad, que el privado no puede integrar suelo, o no le venden, o no se arriesga. Están esperando que llegue otro Alcalde, el que sea que puede entender mejor la situación (Borrero, gerente de oficina de asesores inmobiliarios, entrevista 8).

Como se ha visto, uno de los problemas de los planes parciales es el tiempo que demora la gestión ante las autoridades responsables, aun tratándose incluso de iniciativas públicas. Este que es un instrumento importante de gestión del suelo resulta que no siempre es un ejemplo para la actuación estatal. El siguiente es un comentario ilustrativo:

El discurso del Gobierno, sobre la importancia de los planes parciales como mecanismo que contribuye a la distribución de cargas y beneficios, a la generación de espacio público y a construcciones adecuadas, no se aplica siempre en sus propios proyectos. Este es el caso de la Plaza de la Hoja que, siendo de iniciativa pública a cargo de la Administración, es adoptado y ejecutado sin utilizar este instrumento; es por tanto incoherente con lo que predica, y con el urbanismo que teóricamente promueve. Es decir, para unos proyectos, como este en el que quiere mostrar rápidos resultados, no acude a esta figura, independientemente de que jurídicamente no sea necesaria para este caso (Escallón, académica, entrevista 1).

### **7.3.7. La incertidumbre en las reglas del juego**

Un aspecto en relación con la legitimidad y la eficacia de los gobiernos es la condición de los acuerdos entre actores políticos y socioeconómicos. En el caso del centro, en los

procesos de planeación como soporte de las decisiones públicas no se han valorado adecuadamente los distintos intereses de los actores, dejando en manos de la reglamentación procesos que requieren una alta participación y que si se concertaran permitirían disminuir las brechas en la toma de decisiones.

Un resultado de ello es la dificultad de acceder a la información o de contar con información poco clara. Esto incide en la poca capacidad de decisión de los propietarios y residentes del Centro Tradicional y, por tanto, su poder de ejercer sus derechos se ve limitado. Un hecho relevante es el de la compra de casas y predios en el barrio Egipto en que se reseña una compra masiva para hacer una réplica de un pueblito medieval de artesanos, que quedó posteriormente abandonado y convertido en un foco de inseguridad. La información sobre lo que estaba pasando y sobre lo que ahora se espera es muy escasa. Revisando notas periodísticas se encuentra lo siguiente:

Aunque el proyecto solo fue radicado en junio del 2008 en la Empresa de Renovación Urbana (ERU), Cabrera dice que dedicó siete años a tratar de tramitarlo ante las entidades del Distrito.... Pero el sueño se estrelló con normas de Planeación que no se pudieron cambiar. [...] La Alcaldía de La Candelaria aseguró que la renovación de Egipto no está en los planes del Distrito, que le apuesta es a revitalizar. La Secretaría de Hábitat anunció que con el apoyo de Metrovivienda se revisará el caso (El Tiempo, 2 de septiembre de 2012).

El sector privado es otro actor que no se siente suficientemente consultado y que está sometido a cambios permanentes en las reglas de juego que generan incertidumbre y desincentivan su participación. La política de renovación urbana no ha generado tampoco los mecanismos claros para su implementación y siguen siendo marcadamente subjetivos los criterios de aprobación de los múltiples procedimientos, entre ellos los planes parciales. Se resalta el que los instrumentos del Plan de Ordenamiento como las UPZ tomaron mucho tiempo, después de largos y críticos procesos para sacarlas adelante y, cuando ya se contó con un referente que se pensaba definitivo, se eliminó en la modificación del POT del actual Gobierno distrital.

Para los políticos entrevistados la historia de los últimos veinte años es el reflejo de la ausencia de un pacto político por la ciudad. Al no contar con dispositivos estables de toma de decisiones, disminuye la capacidad operativa y efectividad de la Administración para dar respuesta a los objetivos del desarrollo urbano, de las

transformaciones requeridas y de hacer frente a las demandas sociales que reclaman la resolución de problemas y la muestra de resultados.

Las reglas de juego deben acercar a los actores a la posibilidad de generar las transformaciones de manera sostenible. Un pacto social sería necesario para sacar adelante el centro y recuperar las zonas deterioradas para que sean una oportunidad para todos. La burguesía y el gobierno no han tenido claro el valor del centro y las posibilidades y riqueza en la gestión del suelo (González, académico, entrevista 4).

Otro aspecto que se destaca es la variabilidad en los cargos públicos que genera también una inestabilidad de las políticas públicas, frenando la acción del aparato gubernamental. En la ERU en los últimos 10 años la entidad ha contado con diez gerentes para una institución que requiere un alto perfil técnico y político. En otros campos la situación incluso en más aguda; en la actual Administración ha habido siete gerentes de la Unidad Especial de Servicios Públicos (UAESP).

#### **7.4. ¿QUÉ SIGUE DE LA POLÍTICA?**

Puede deducirse de las entrevistas efectuadas a representantes de políticos, académicos, residentes, funcionarios y del sector privado, que estos actores comparten el interés en que se adelanten transformaciones en el centro, aunque no de la manera que sea, ni cualquier intervención. Para ello reconocen el papel fundamental del sector público con una visión clara, liderando procesos, generando reglas transparentes, defendiendo el interés público, buscando consensos entre los actores, velando por los intereses de los residentes, apoyando la gestión de los privados y promoviendo la sostenibilidad de los desarrollos urbanísticos en el centro.

Un reto para la política con relación al centro es abordar los cambios y transformaciones a partir del fortalecimiento de la identidad de la zona y no de su negación. Las relaciones de vecindad y la continuidad de la morfología y estructura urbanística hacen parte de un legado histórico y cultural al cual debe adaptarse y no al revés. En ese sentido es clara la necesidad de evitar proyectos homogeneizantes que sacrifiquen la diversidad, el valor simbólico de lo que ha sido históricamente la ciudad y que faciliten el control de la misma.

El plan de la Administración actual ha preservado los valores existentes, y considera que lo nuevo no puede ser detrimento de lo público, sino que debe contribuir con la formación de nuevos patrimonios (Hincapié, subdirector de Patrimonio, entrevista 11).

Para adelantar una efectiva participación social en los proyectos de renovación urbana se debe realizar, en primera instancia, una “lectura territorial” con todos los actores que intervienen en los procesos para identificar los principales conflictos que deben asumir. En ese mismo sentido, y mientras se concretan algunas intervenciones, se requieren paralelamente inversiones en mejoramiento para frenar el deterioro y las condiciones de vida de la comunidad del centro.

Por otra parte, es necesario facilitar a las comunidades la comprensión integral de las decisiones, actuaciones y previsiones de las entidades con respecto al territorio, con procesos de participación que les permitan su aporte y su construcción colectiva. Los esquemas de gestión deben ser incluyentes de los residentes tradicionales y la implementación de la política debe considerar las formas de vida de estas comunidades.

Estos mismos consultados están de acuerdo en que mitigar los efectos negativos de la gentrificación es una responsabilidad central en los procesos que impliquen transformaciones y afectación sobre la propiedad privada. Al respecto, la siguiente opinión de uno de los entrevistados:

El modelo de intervención debe tender a la inclusión de los residentes en el sitio de los proyectos y esto requiere un acuerdo social sobre la forma de apoyar su adaptación a los nuevos cambios de la organización social de los sectores intervenidos (Velandia, director de Patrimonio y Renovación Urbana, entrevista 5).

La gradualidad de los procesos debe ser un elemento central, si se tiene en cuenta que ello disminuye los desplazamientos, como lo han demostrado otras experiencias; sin embargo no habría que confundir gradualidad con aplazamiento y falta de ejecución y gestión. La claridad del modelo urbanístico es definitiva para hacer viables los proyectos de transformación.

La experiencia de desplazamientos, resultado de proyectos de expropiación o de enajenación predial obligatoria y la poca claridad en las reglas de juego para los actores, ha dificultado la renovación y revitalización del centro. La discontinuidad de las políticas y las reprogramaciones de prioridades siguen afectando el curso de los objetivos que se plantearon en distintos gobiernos y en políticas específicas como el PZCB.



Por tanto, una nueva institucionalidad debería surgir como fruto de un pacto por el centro y de los acuerdos que sean necesarios. En definitiva, ninguno de los actores está contento con lo que pasa y tampoco encuentran una organización institucional fuerte que conduzca las transformaciones que se requieren para hacer del centro un lugar de reconocimiento, inclusión social, justicia social y competitividad. Esta es una de las opiniones:

Lo anterior implicaría repensar las políticas en su conjunto en relación con el centro, la visión de este territorio en el marco de la ciudad, el papel de cada uno de los actores, el beneficio para la ciudad de las intervenciones, reglas y procedimientos adecuados, su transparencia, su grado de control social y seguimiento, y una revisión del rol que las entidades a cargo actualmente están adelantando (Luna, ex-Concejal, Consejero del Gobierno Nacional, entrevista 9).

Los políticos consultados y los entrevistados del sector privado concuerdan en que el esfuerzo de planificación debe acercarse a la viabilidad de la ejecución por parte de operadores públicos y privados. Los incentivos deben formar parte del proceso de reglas claras, con un respaldo y legitimidad de las decisiones y el soporte normativo como resultado de ello.

Las normas deben ser el resultado de un acuerdo social amplio y transparente, para que se acerquen a la realidad y no sean apenas reglamentaciones que se hacen para cumplir una tarea institucional, que después o no son utilizadas o limitan la posibilidad de implementarlas (Sanguino, Concejal de Bogotá, entrevista 3).

La incertidumbre sobre los proyectos, sus orientaciones, financiamiento, posibles usos y cambios normativos, entre otros, generan dudas que afectan el desarrollo del centro, teniendo en cuenta que ni propietarios ni posibles inversores pueden contar con escenarios claros que les permitan seguridad en sus propósitos. Sobre estos últimos, su papel es fundamental, la inversión privada permitiría la ejecución de proyectos de largo plazo y compensaría los recursos que no puede asumir el sector público para sacar adelante un conjunto de proyectos estratégicos.

El sector privado espera que se diseñen esquemas colaborativos que permitan hacer viable la inversión empresarial en renovación urbana, además de reglas claras y una mayor responsabilidad en la gestión del suelo por parte del Distrito. Proponen una normatividad específica para la renovación urbana dados los niveles de incertidumbre jurídica e inclusive de interpretación subjetiva de los requisitos que debe cumplir, por ejemplo, un plan parcial, lo cual aumenta la inseguridad al inversionista.

Es necesario, opinan los empresarios, generar incentivos para que los privados inviertan en los proyectos definidos como estratégicos, con instrumentos que garanticen la permanencia de los ocupantes originales en zonas que serían para este segmento de población. Un comentario respalda esta idea:

Los mecanismos de vivienda de interés social en ciertas zonas son efectivos para ciertos segmentos del centro, pero solo son posibles si el Distrito se encarga de hacer posible esta alianza. Hay zonas que deben desarrollarse por la Administración, como algunas de San Bernardo (Borrero, gerente de oficina de asesores inmobiliarios, entrevista 8).

Es definitivo el papel de la ERU apoyando procesos que hay en curso, que constituyen una serie de proyectos estratégicos inmobiliarios. La experiencia del Centro Internacional y su entorno del Parque Central Bavaria demuestra que ha habido un proceso de renovación urbana privado, de proyectos que pudieron ejecutarse y son ejemplares, pero para otros sectores se requiere de la intervención de la ERU.

Un tema recurrente es el del reparto de cargas y beneficios, en particular, según lo expresan, en relación con la posibilidad de cargar los costos de las redes primarias de servicios públicos a estos proyectos, de acuerdo con lo estipulado en el POT; por lo tanto, esto difícil de asumir por parte de los promotores. Además aducen que en zonas como el centro y centro-norte se requieren estudios de actualización de redes hidráulicas con cargo al promotor. Por el contrario en este tema no hay un consenso entre los actores, como lo demuestra la siguiente afirmación:

Las acciones que se toman en renovación a través de cargas permiten regular el suelo, y que ese valor no se le traslade al promotor o al usuario sino a la propiedad. Las cargas están bien estimadas y buscan intervenir el mercado del suelo y generar urbanismo y desarrollo urbano (Velandia, funcionario, Director de Patrimonio y Renovación Urbana,

entrevista 5).

Los temas de formalización de la propiedad no deberían ser solo un tema secundario de los procesos relacionados con las intervenciones de transformación como la renovación urbana, sino que corresponde al Estado promover acciones conducentes a la aclaración de la propiedad, que generen seguridad para quienes ocupen permanentemente los inmuebles y, además, ofreciendo mayor claridad al mercado inmobiliario.

También el sector privado considera que es necesario estructurar formas apropiadas para que la mezcla social y de actividades sea una realidad, tarea que no debe dejarse en manos del mercado sino que corresponde el sector público incidir en el desarrollo equilibrado y la generación de vivienda para sectores pobres, combinando distintos mecanismos que permitan no solo la construcción, sino el acceso y permanencia de esta población.

En especial políticos y académicos consideran que los nuevos usos generados por las transformaciones deben ser evaluados en su aporte a la generación de empleo, calidad de vida y rentas para la ciudad. El siguiente es un comentario de uno de los entrevistados:

Se requiere reflexionar sobre la pérdida de oportunidades, las decisiones de aplazamiento, y los mayores tiempos de los proyectos, en particular a causa del sector público, como factores que profundizan el deterioro y tienen unas graves implicaciones económicas para la ciudad (Escallón, académica, entrevista 1).

Los académicos consultados opinan que es definitivo hacer de las políticas públicas un instrumento que vincule las decisiones y que promueva la calidad de las intervenciones públicas y la mediación de conflictos.

La institucionalidad pública refleja una gran debilidad en el ejercicio de la gestión pública y, en parte, se debe a políticas que no se integran entre sí, como las de patrimonio, espacio público, renovación urbana, movilidad, hábitat, que tampoco son claras en sus objetivos reales y propósitos. En esto coinciden los políticos, académicos, inclusive los funcionarios de la Administración.

La estructura política del Distrito está actualmente aislada de la necesidad de establecer procesos y acuerdos para contribuir a los cambios requeridos y en este contexto el sector privado y los residentes del centro tampoco encuentran un papel equilibrado para incidir en las decisiones. La siguiente opinión de uno de los residentes soporta esta afirmación.

La institucionalidad es uno de los grandes obstáculos para sacar adelante los procesos de revitalización del centro, y esto implica un fortalecimiento de la gestión pública y la claridad de lo que quiere el Estado. Definitivamente esto pasa también por una reflexión en conjunto, con otros actores (Vargas, residente de la localidad de La Candelaria, entrevista 7).

Como se ha visto, el papel de los actores en las transformaciones del centro es muy variado y tiene como base distintos intereses que complejizan las decisiones y el abordaje de los cambios requeridos. Las problemáticas percibidas sobre las reglas del juego, la incertidumbre jurídica, la debilidad de las entidades públicas, los posibles desplazamientos de los residentes, el riesgo del patrimonio, el interés relativo del sector privado en involucrarse y, en general, la dificultad de contar con una política consensuada, de visión compartida y de fuerte institucionalidad para hacer efectivos sus propósitos condicionan el futuro de las transformaciones urbanas en el centro de la ciudad.

## **VIII. CONCLUSIONES**

## **VIII. CONCLUSIONES**

La presente investigación ha tenido como objeto analizar las políticas públicas de transformación urbana del centro de Bogotá y sus efectos en los cambios en esta zona de la ciudad, durante el periodo comprendido entre 1995 y 2014.

El recorrido de la investigación plasmado en los capítulos precedentes permitió abordar distintos temas propuestos en los propósitos de este trabajo, como los de analizar las políticas de transformación del centro, el efecto de estas con los cambios de gobierno, las relaciones intergubernamentales, el papel de los diversos actores que intervienen en este territorio, los resultados de las principales iniciativas y proyectos en curso, y la capacidad institucional y del sistema político en su conjunto para abordar la importancia concedida al centro, así como las distintas problemáticas que después de veinte años obligan a la urgente necesidad de repensar el futuro de este sector estratégico de la ciudad.

Una serie de hipótesis complementarias entre sí, corroboradas en la investigación, permiten afirmar que Bogotá no ha contado con una política integral de transformación urbana consistente y sistemáticamente aplicada en el centro, y que las intervenciones, su continuidad y sus resultados sobre proyectos de este tipo están condicionados a los cambios de Gobierno distrital y su voluntad política. Se denota además una falta de reconocimiento sobre la importancia del centro para la ciudad y para el país, y la ausencia de un acuerdo social para producir los efectos deseados en términos físicos, urbanísticos, políticos, socioeconómicos y ambientales.

Las siguientes conclusiones se desarrollan teniendo en cuenta los objetivos e hipótesis, así: en cuanto al modelo de desarrollo, en relación a la gestión de los gobiernos de Bogotá, con relación a las políticas públicas de transformación urbana, y en cuanto al papel de los actores que intervienen en las transformaciones urbanas.

### **En cuanto al modelo de desarrollo**

El proceso de urbanización en América Latina ha impulsado una profunda transformación del territorio, acompañada de una vertiginosa concentración de la

población y una acelerada expansión de sus ciudades, impactando considerablemente las condiciones y dinámica de sus centros fundacionales.

Se constata del análisis de la literatura que el cambio del patrón de ocupación del suelo y la estructura urbana, que durante mucho tiempo promovieron la extensión de la ciudad, junto con la puesta en marcha de transformaciones surgidas del traslado de industrias, oficinas y residentes con mayores ingresos fuera del centro, influyeron en las condiciones de abandono y deterioro de muchas de las áreas centrales de América Latina, al igual que ocurrió con el centro de Bogotá, que no contó con el reconocimiento de su importancia y de las inversiones necesarias para su transformación.

El caso bogotano se ha corroborado que, en particular en estos últimos años, las prácticas urbanísticas en la ciudad se han movido en medio de políticas urbanas basadas en modelos que apuntan a la densificación, o que buscan mantener esquemas híbridos con la extensión selectiva de ciertas áreas limítrofes de la ciudad. Lo cierto es que los propósitos de largo plazo se diluyen y no se logra una cultura política proclive a una visión integral y colectiva de ciudad. Por lo tanto, los resultados de propuestas y proyectos de intervenciones urbanísticas difícilmente logran trascender los periodos de mandato de los Alcaldes, a la vez que los gobiernos distritales que tratan de modelar ciudad mediante sus Planes de Desarrollo y de otros instrumentos muestran resultados parciales en la implementación de sus políticas públicas.

Tal como se desprende del análisis, se evidencia que la recuperación del centro tiene hondas implicaciones en la política pública. Ello no solo responde a la necesidad de intervenir sectores simbólicos e identitarios que cuentan con niveles importantes de deterioro, o de conservar y proteger bienes patrimoniales, sino que su densificación y mejoramiento encuentran, en parte, su razón de ser en los altos costos sociales, económicos y ambientales que comportan la ampliación de la periferia y la oferta y el mantenimiento de infraestructuras sociales y de servicios públicos en estas zonas.

El centro, sin embargo, es considerado, un lugar privilegiado en la ciudad y pieza central del modelo urbano. Varios de los autores que estudian la cuestión urbana coinciden en la necesidad de resignificar este espacio, lugar de diversidad y encuentro, de simbologías, de memoria o imaginario colectivo, y de referente de una historia y

legado cultural y patrimonial únicos. Más allá de lo que se plasma en esas revisiones, su importancia radica en los lazos reales de pertenencia y en la multiplicidad de identidades que confluyen en este espacio físico.

### **Con relación a la gestión de los gobiernos de Bogotá**

El mandato de los Alcaldes de estos años, que por primera vez eran fruto de la elección popular y de la reforma política de Bogotá, marca una nueva era en la gestión pública y en el gobierno urbano. Como resultado de estos procesos democráticos, la ciudad contó con distintos perfiles de gobernantes que impusieron un sello en su administración y marcaron un rumbo en el devenir del centro.

La revisión de los planes de gobierno muestra los distintos énfasis y enfoques aplicados: Mockus instauró la política de cultura ciudadana; Peñalosa, la ejecución de macroproyectos urbanos; Garzón realizó grandes inversiones sociales; Moreno dio continuidad a infraestructuras viales de escala; y Petro implementó beneficios sociales y cambios en la normatividad urbanística. Todos ellos mejoraron en alguna medida la imagen del centro, aunque en el balance se concretaron en pocas intervenciones urbanísticas aisladas, como las troncales de Transmilenio, el Parque Tercer Milenio y algunos sectores específicos como la Plaza de la Mariposa.

Un repaso de la gestión del Gobierno distrital de estas dos últimas décadas y de su manejo de las políticas públicas permite señalar ciertos rasgos que inciden en los resultados de la transformación urbana de la ciudad que son aplicables al Centro Tradicional:

- a) *El relevante margen de maniobra del gobierno. El Estatuto Orgánico de Bogotá le da atribuciones a la Alcaldía Mayor que le permite un nivel importante de autonomía frente al Concejo.* Tal es el caso de los POT y del Plan de Inversiones de los Planes de Desarrollo, que pueden ser adoptados por decreto directamente por el Alcalde, cuando no se alcanza la mayoría suficiente de votos en el Concejo, y la inmensa capacidad reglamentaria que tiene. Asimismo, se puede corroborar que el inmenso poder del Alcalde, conferido por la estructura institucional, le posibilita una gran discrecionalidad en la formulación e



implementación de las políticas públicas, muchas de las cuales se establecen y aprueban directamente por el gobierno. Esta modalidad resulta propia de un sistema político que adecúa sus intereses según sus conveniencias.

- b) *La amplia flexibilidad que tienen los Alcaldes para realizar cambios a las propuestas programáticas ofrecidas en su plan de gobierno.* Se comprueba que las promesas electorales se quebrantan y no existen mecanismos que sancionen estos incumplimientos. Como resultado, y más allá de las razones financieras que generalmente suelen esgrimirse, algunos proyectos estratégicos o prioridades de inversión son sustituidas sobre la marcha. Un ejemplo claramente ilustrativo es el del metro de Bogotá y varios proyectos de renovación urbana como los de San Bernardo y San Victorino.
- c) *Los presupuestos limitados y la débil gobernanza urbana.* En línea con lo anterior, se constata que los recursos públicos son restringidos, y la escasa gestión con otros actores del desarrollo restringen desarrollos importantes. Como resultado de esto, varios de los proyectos urbanísticos están desfinanciados, y el sector empresarial no encuentra razones e incentivos que faciliten su intervención.
- d) *El énfasis en la gestión en proyectos de infraestructura.* Se evidencia un marcado acento en infraestructura vial, en particular con las troncales de Transmilenio, en el ámbito de las transformaciones de la ciudad. Las inversiones en este tipo de obras han tenido retrasos considerables y se han realizado aislados del contexto social local y sin tomar en consideración su potencial; por tanto, se muestran desarticuladas de programas de renovación urbana que podrían ser benéficas para la ciudad desde el punto de vista fiscal y del desarrollo urbano. La puesta en marcha del sistema integrado de transporte ha sido importante, pero no suficiente, por cuanto macroproyectos como el metro, el tren de cercanías, los cables aéreos, etc., no se han logrado adelantar y la ciudad vive un caótico problema de congestión.
- e) *Ausencia de continuidad de las políticas.* Se constata que la estrategia seguida por los gobernantes, sobre ciertos temas que conllevan implicaciones urbanísticas, ha respondido a una cultura política basada en el desconocimiento de los avances de programas y en muchos casos del enfoque de las políticas de los mandatarios anteriores y, por tanto, se interrumpen acciones que requieren continuidad y secuencia de inversiones y gestiones. Como consecuencia de la

fragmentación de la voluntad política, no se reconoce la importancia de una planificación urbana institucionalizada impidiendo el total despliegue del desarrollo urbano.

- f) *Distorsión de los objetivos de la institucionalidad.* Como resultado de lo anterior, la acción pública ha obstruido los avances político-institucionales y al modificar los enunciados y objetivos de las políticas dificulta aún más la posibilidad de intervenir con una apropiada racionalidad. En este contexto de cambios permanentes, el aparato administrativo público no ha logrado trabajar articuladamente y como consecuencia, en cuanto al centro, ha dispersado su gestión en un conjunto amplio de instituciones públicas (Secretarías, Entidades adscritas y vinculadas, Comisiones Intersectoriales, Comités Sectoriales, Comités de Gobierno, Consejos Asesores, Consejos Distritales, entre otros), muchas de las cuales están cuestionadas por su baja capacidad, efectividad y relevancia.

### **En cuanto a las políticas públicas de transformación urbana**

Desde el ámbito nacional, se evidencia que el despliegue normativo político-institucional relacionado con la política urbana (la Constitución, las Leyes de Reforma Urbana, de Desarrollo Territorial, de Ordenamiento Territorial y los CONPES) no ha logrado sincronizar las racionalidades entre la Nación y el Distrito, restringiendo la complementariedad entre los distintos intereses y ampliando las brechas para el ejercicio de la gestión y de una política pública articulada. Esto se refuerza con la debilidad de los mecanismos formales de diálogo y deliberación entre los gobiernos de estas dos escalas territoriales que en estos últimos años han dificultado aún más las relaciones intergubernamentales, perdiendo la posibilidad de generar acciones colaborativas en favor de la ciudad. No resulta entonces nada sorprendente la situación de la movilidad de la ciudad o, para ser más específico, el estado en que se encuentran en el centro los alrededores de las instancias de gobierno como la Cruces, San Bernardo, San Victorino y varias zonas de Santa Bárbara.

Al examinar la situación del centro bogotano, puede anotarse que desde los años ochenta la Administración Distrital definió explícitamente una serie de iniciativas tendientes a impulsar la rehabilitación y renovación urbana del centro de la ciudad. Bajo

distintos marcos, como el Plan Centro, Renovar el Centro, Plan Zonal del Centro de Bogotá o el Plan del Centro Ampliado, los procesos de intervención encontraron obstáculos en su continuidad y no generaron condiciones para lograr una efectiva participación de los actores clave ni para contar con una coordinación institucional que funcione convenientemente.

A partir de las revisiones de las políticas públicas, se encuentra que la ciudad ha avanzado notoriamente si se compara con la planificación desordenada de hace más de cuarenta años; sin embargo, la acción pública ha pretendido ejercer el control de la planeación mediante reglamentaciones, lo cual ha generado una política marcadamente normativa con baja legitimidad sobre las decisiones tomadas. Este amplio abanico, sumado a los instrumentos de planificación y gestión, muestra que a pesar de los avances en materia de regulación de usos del suelo y control a la urbanización informal, los mecanismos diseñados han producido resultados parcialmente efectivos, y estos no son en sí mismos suficientes para garantizar su legitimidad y concreción, al menos en el plano urbanístico.

De la aplicación de los Planes de Ordenamiento Territorial, que son el principal instrumento planificador, se deduce que en los últimos quince años de aplicación, la debilidad de los lineamientos y los cambios en la delimitación territorial del centro (Centro Histórico, Centro Tradicional, Centro Ampliado, centralidades) y en los instrumentos como las Operaciones Estratégicas, las UPZ y los planes parciales de renovación urbana, han generado una mayor inseguridad técnica y jurídica, lo cual ha afectado negativamente procesos de desarrollo urbano muy importantes en la ciudad y en el centro.

Durante estos años, desde la expedición del primer POT, se ha producido un interés esporádico en promotores y urbanizadores para adelantar proyectos en el centro e incluso las zonas en las que hay desarrollos cuentan con una normatividad anterior al POT que ha facilitado su ejecución. Particularmente, no se evidencia ninguna concreción por parte del sector público en esta zona de la ciudad, distinta a las intervenciones de espacio público y movilidad. Esto contrasta con la importancia otorgada a la renovación urbana en los distintos Planes de Ordenamiento Territorial,

como herramienta al servicio de la densificación de la ciudad y del centro como escenario de las transformaciones más sentidas.

Adicionalmente, los recursos que se requieren para detener el deterioro y mejorar las condiciones del centro son cuantiosos, y en el caso de las inversiones públicas son bajas las posibilidades de apalancamiento con base en los instrumentos de financiación propuestos por el POT, varios de ellos de incipiente desarrollo como las plusvalías, los fondos compensatorios de cesiones y parqueaderos y los derechos de construcción.

En cuanto a los procesos de renovación urbana, tal como se valida en los análisis de esta investigación, la ciudad no cuenta con la suficiente claridad sobre esta política como instrumento de planeamiento o de tratamiento urbanístico. Lo cierto es que sus resultados dependen de la eficiencia de la administración pública, bien sea por su actuación directa, o por las reglas del juego que ella determina para hacer viables los proyectos de transformación urbana. Como efecto de esta confluencia de obstáculos, es común encontrar barrios y sectores deteriorados en el centro sin que se tenga conciencia del impacto de su degradación y de los efectos de la no intervención.

En relación con el patrimonio del centro, todas las administraciones lo han considerado como un tema relevante para la ciudad por su legado histórico, cultural y urbanístico. Aun así, se constata que no se cuenta con una política pública distrital y el respaldo institucional aún es frágil y muestra que los resultados son lentos. La conservación de los inmuebles patrimoniales en proyectos de transformación urbana es considerado más un problema que una opción de integración al proyecto urbano, contrario de lo que sucede en distintos lugares del mundo. Es importante resaltar que las instituciones públicas responsables en materia de patrimonio, por parte del Gobierno nacional y el distrital, no han logrado superar los problemas de enfoque y competencias; y en el plano local, entre las entidades persisten discordancias.

Las políticas en conjunto, bien sean de renovación urbana, y las de movilidad o de espacio público, patrimonio y hábitat, no han logrado reducir la incertidumbre sobre lo que va a pasar en varios sectores del centro; por ello, los residentes, principales afectados de las intervenciones urbanísticas, no logran claridad sobre su futuro y el de sus propiedades, y sobre lo que sucederá en su entorno. Asimismo, del sector privado,

ante la ausencia de claridad, no encuentra razones para participar en los cambios pretendidos.

Se observa también que la intervención sobre el centro implica transformaciones urbanas que tienen sus adeptos y detractores. El enfoque de la política, la capacidad del gobierno y la gestión pública urbana han sido determinantes en la concreción de estas posturas. La experiencia internacional muestra que los proyectos de renovación urbana pueden acabar con el tejido social, urbanístico y patrimonial o, por el contrario, pueden formar parte de una política que permita integrar a los residentes, preservar el patrimonio y ser fuente de desarrollo socioeconómico. En esa disyuntiva se han movido las iniciativas de transformación del centro bogotano durante los últimos veinte años.

Si bien el centro es, sin duda, el lugar menos segregado de la ciudad, se evidencia en la investigación que la renovación urbana podría ser un instrumento gentrificador y su aplicación tendría riesgos de generar procesos masivos de expulsión o desplazamiento de los ocupantes, a la vez que producir transformaciones sociales y urbanísticas indeseadas o éticamente cuestionables para una ciudad que se precia de querer profundizar en la democracia y en el combate contra la desigualdad y la segregación social.

Por otra parte, en cuanto a los proyectos y las transformaciones adelantadas, el Plan Zonal del Centro de Bogotá dejó planteados una serie de programas y Planes Territoriales Integrados que no se han desarrollado y que se constituyen en escenarios concretos de prioridades de intervención que es necesario retomar bajo modelos de acuerdos amplios y presupuestos estables.

Efectivamente, los análisis revelan que son escasos los proyectos de renovación urbana en el centro, por las razones anotadas y por la ausencia de instituciones públicas que promuevan y jalonen los proyectos urbanísticos; por ello, se observa que las alianzas público-privadas no se ven reflejadas en los procesos de gestión y estructuración de proyectos e intervenciones estratégicas. En fin, cada uno de los actores de estos procesos maneja sus propios intereses sin que hayan verdaderas instancias de acuerdos y consensos y visión de conjunto; aún más, empeoran este escenario las falsas expectativas que se generan a causa de señales equívocas del Gobierno distrital.

## **En relación con el papel de los actores que intervienen en las transformaciones urbanas**

Existe una amplia diversidad de intereses en la transformación urbana del centro. En el nivel más cercano de relacionamiento: el Gobierno distrital y su institucionalidad, los propietarios (públicos y privados) y residentes, y los promotores e inversionistas. Además, están los usuarios que se desplazan allí diariamente y forman parte integral de su actividad y dinámica, así como los ciudadanos en general, que de una u otra manera se ven afectados por lo que allí sucede.

Los actores que conforman los intereses del sector privado, como promotores, gremios, constructores, aseguradoras, compañías fiduciarias y entidades financieras, han desempeñado un papel muy importante en el desarrollo urbano de la capital, que no se refleja necesariamente en el centro. La experiencia ha demostrado, según lo que se desprende de la investigación, que pocas veces son tenidos en cuenta en la formulación de las políticas y en las alianzas necesarias para sacar adelante proyectos de interés de la ciudad, y como consecuencia, el gobierno solo, no logra cumplir con las metas propuestas. Además de ello resalta la inseguridad jurídica y, los cambios normativos e institucionales que desincentivan de su parte las intervenciones urbanísticas en esta zona de la ciudad.

El sector privado, atento a los cambios de gobierno y directrices urbanísticas y de colaboración, ha encontrado el ambiente propicio para intervenir en otras zonas distintas al centro, e incluso ha reducido su actividad constructora no solo por la escasez de suelo urbano, sino por la complejidad de aspectos que, en el caso del centro, tienen que ver con la titularidad de los inmuebles, los conflictos posibles por el desplazamiento de residentes, las cargas urbanísticas y las restricciones sobre los segmentos a los que estarían dirigidos la vivienda y otros usos complementarios, y los tiempos de gestión que pueden tomar siete años o más antes de la aprobación de un proyecto de renovación urbana.

En cuanto a los propietarios y residentes, se evidencia que algunas zonas cuentan con problemas de titularidad de la propiedad, además existe un número considerable de

arrendatarios, aspectos que complejizan aún más las acciones que deben adelantarse en relación a la gestión del suelo. Aunque el suelo es esencial para las intervenciones urbanísticas, la experiencia indica que ha primado la adquisición de inmuebles desde modelos de desplazamiento de la población. La fragilidad de las organizaciones sociales y la ausencia de mecanismos implementados para fortalecer su capacidad, aunadas a la asimetría de la información, no permiten aportar claridad sobre la acción pública, limitando así a las comunidades la posibilidad de decidir y velar adecuadamente por sus derechos.

El sector público, que se limita a reglamentar más que a gestionar acuerdos, concretar la política y buscar enfoques consensuados y alternativas de actuación, facilita con su posición ambivalente que los agentes de la actividad inmobiliaria privada no consideren importante que los propietarios continúen en el lugar; por tanto, ha primado la compra de propiedades o la expropiación. En efecto, las poblaciones tradicionalmente residentes de ciertos sectores intervenidos han terminado siendo expulsadas por el mercado o por la norma, sin que este problema haya sido responsabilidad exclusiva de las intervenciones de los actores privados.

Como promotor público, las entidades de la administración distrital a cargo muestran falta de coherencia y continuidad de las políticas ya mencionadas, y su ineficiencia se traduce en un mayor deterioro del centro y en la pérdida de confianza sobre sus capacidades. Las consecuencias del funcionamiento del aparato administrativo son resultado de múltiples condiciones: la desarticulación de las instituciones responsables del desarrollo urbano, su relativa capacidad, o bien, las prácticas que ejercen, las cuales generan pérdida de confianza de la ciudadanía e impiden que muchos proyectos se concreten y se perciban los resultados.

En cuanto al papel del Gobierno nacional, también se constata que la descentralización con el traspaso de funciones a los municipios por parte de la nación, esta, con la excusa de las nuevas competencias municipales y distritales, disminuyó notoriamente sus responsabilidades frente al desarrollo urbano local. En el caso del centro, las tensiones persisten y se profundizan con las diferencias partidistas y la falta de acuerdos se refleja en el tropiezo de proyectos de patrimonio o de renovación urbana en el área de influencia.

En el plano de los partidos políticos, a través de sus representantes en el Congreso de la República, tampoco se revela un interés sobre el centro de la ciudad; y para el Concejo Distrital, salvo contadas excepciones, en algún debate sobre la población afectada por posibles proyectos, no se encuentra la prioridad en la agenda política.

Se puede concluir que la escasa participación ciudadana en todo el ciclo de las políticas públicas, lleva a un bajo nivel de exigencia de los actores involucrados hacia el gobierno, en cuanto al cumplimiento de los planes y programas y la rendición de cuentas. De alguna manera, el Estado no se siente presionado ni controlado debidamente para cumplir con los compromisos y responsabilidades que le competen. Como resultado, las decisiones son aisladas, y los tiempos de los gobiernos para poner en marcha las políticas de transformación en el centro son indeterminados. Aun así, puede decirse que las transformaciones urbanas proyectadas para el centro no han contado con una visión clara del centro ni con el suficiente apoyo de los principales actores políticos y económicos de la ciudad y del país.

Asimismo, se concluye que el futuro de la transformación urbana del centro cuenta con unas bases y avances de proyectos en curso que requieren de consenso entre los actores, claros lineamientos de largo plazo de la política pública y voluntad política para hacerlos efectivos. Iniciativas en San Bernardo, las Cruces o San Victorino han sido consideradas grandes acciones de intervención por su localización estratégica, altísima vulnerabilidad social y deterioro físico, que requiere de esfuerzos ingentes de la Administración, al mismo tiempo que se atienden otros proyectos de renovación urbana en otras zonas que así lo requieren. Los desaciertos de la Administración en varios de los proyectos de esa zona y el impacto de su gestión explican en gran parte la situación de varios sectores del centro.

Las zonas definidas de renovación urbana en el centro, cerca de 552,5 ha, permiten pensar en posibilidades de actuación público-privada y en la conjunción de intereses para lograr recursos políticos, técnicos y económicos que permitan dinamizar este espacio estratégico de la ciudad. Existen impulsos importantes como Estación Central, San Martín y zonas aledañas a la Macarena que presentan mayor interés del empresariado, y otras iniciativas en sectores que requieren atención directa del Distrito, o de acción conjunta con el Gobierno nacional como el proyecto Ministerios. Aun así,



es importante lograr los acuerdos para que en conjunto se incentiven otros sectores deprimidos que requieren prioritaria atención y se garantice que la población residente pueda continuar en el lugar en mejores condiciones de vida.

Finamente, se ha podido corroborar como resultado de la investigación que los resultados de las políticas públicas y su gestión en el centro de Bogotá están inmersos en una precaria estructura político-institucional marcada por una baja capacidad de los actores sociales para incidir en las decisiones sobre la construcción de ciudad, y una visión dominante de la acción pública a la que se considera responsable del estado de deterioro y estancamiento de buena parte del Centro Tradicional.

# **BIBLIOGRAFÍA**

## BIBLIOGRAFÍA

### Académica

- ABLER, Ronald, ADAMS, John y GOULD, Peter (1972): *Spatial organization. The Geographer's view of the World*. Londres: Prentice Hall International.
- PÉREZ, Salvador y PUJOL, Rosendo (Eds.) (2003): *Desafíos de los centros de las ciudades mesoamericanas los casos de tres metrópolis*. Costa Rica: FLACSO.
- AGUILAR, Luis (1992): *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- AGUILAR, Luis (2006): *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ALBA, José Miguel (2000): “Las centralidades del POT de Santafé de Bogotá Para revisar a Contraluz de «Fase 2»”. En *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 4, Universidad Nacional de Colombia.
- ALCÁNTARA, Manuel (1994): *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- ALONSO, William (1964): *Location and land use. Towards a general theory of land rent*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- ASHFORD, Douglas (1976): *Democracy, decentralization and decision un sub-national politics*. Londres: Sage
- AZEVEDO, Paulo Oromindo (2001): “Los centros latinoamericanos en la globalización”. En CARRIÓN, Fernando (Ed.), *La ciudad construida. Urbanismo en América Latina*. Quito: FLACSO.
- BÄHR, Jürgen y BORSODORF, Axel. (2005): “La ciudad latinoamericana. La construcción de un modelo. Vigencia y perspectivas”. En *Urbes*, II(2).
- BEUF, Alicia (2012): “Concepción de centralidades urbanas y planeación del crecimiento urbano en la Bogotá de siglo XX”. *Coloquio de Geocrítica*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- BOIX, Rafael y TRULLÉN, Joan (2011): “Policentrismos y estructuración del espacio: Una revisión crítica desde la perspectiva de los programas de investigación”. *Architecture, City and Environment*, 6(18).
- BORJA Jordi, (1999), “Los Desafíos del territorio y los derechos de la Ciudadanía”. Seminario Internacional *El Renacimiento de la Cultura Urbana. Frente a La Globalización: Ciudades con Proyecto*, Rosario, Argentina.
- BORJA, Jordi, (2003): *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza.

- BOTELHO, Adriano (2004): "Sobre HARVEY, David. Paris, capital of modernity". En *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 9(510), Serie Documental de Geocrítica, Universidad de Barcelona.
- BRANDES, Roberta y MINTZ, Norman (2000): *Cities. Back from the edge: new life for downtown*. Nueva York: J. Wiley.
- BRUGUÉ, Quim y GOMÀ, Ricard (coords.) (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.
- CAMOU, Antonio (2001): *Los desafíos de la gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación*. México: Plaza y Valdés.
- CARRIÓN, Fernando (2000): "Lugares o flujos centrales: los centros históricos urbanos". En *Medio Ambiente y Desarrollo*, 29, Cepal.
- CARRIÓN, Fernando (2006): "El futuro está en el ayer: La Habana Vieja, una plataforma de innovación". En *Una experiencia singular. Valoraciones sobre el modelo de gestión integral de La Habana Vieja, patrimonio de la humanidad*. La Habana: Boloña.
- CASTELLS, Manuel (1987): "Crisis urbana, cambio social y poder municipal". En *Crisis urbana y cambio social*. México: Siglo XXI.
- CASTELLS, Manuel (1973): *La question urbaine*. París: Anthropos.
- CEBALLOS RAMOS, Olga Lucía (2006): "Política habitacional y calidad de la vivienda. Reflexiones sobre la habitabilidad de la vivienda de bajo costo en Bogotá". *Revista Bitácora*, 10.
- CHAPARRO, Irma (2002): *Evaluación del impacto económico del transporte urbano en la ciudad de Bogotá. El caso del sistema de transporte masivo, Transmilenio*. Santiago de Chile: Cepal.
- CHECA, Juan Carlos (2007): *Viviendo juntos aparte: la segregación espacial de los africanos en Almería*. Barcelona: Icaria.
- COPPEDGE, Michael (2001): "Latin American Parties: Political Darwinism in the Lost Decade". En DIAMOND, Larry y GUNTHER, Richard (Eds.), *Political parties and democracy* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- CORAGGIO, José Luis (2004): "Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local?". En *Fortaleciendo la relación Estado-sociedad civil para el desarrollo local*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- CORTÉS, Jenny Carolina (2011): *Uso actual del espacio público en el centro de las ciudades intermedias. Estudios de caso Santa Marta, Popayán y Manizales* (trabajo parcial para optar por el título de magíster en Urbanismo). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- CRUZ-RUBIO, César (2009): “Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica”. En *Administración & Desarrollo*, 39.
- DELGADO, Manuel (1999): *El animal público*. Barcelona: Anagrama.
- DELGADO, Ovidio (2003): *Debates sobre el espacio en la geografía contemporánea*. Bogotá: Unibiblos.
- DÍAZ, Ibán (2013): “La gentrificación en la cambiante estructura socioespacial de la ciudad”. En *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 18.
- DÍAZ, Marco (2005): “La anexión de los 6 municipios vecinos a Bogotá en 1954, un hecho con antecedentes”. En *Revista Bitácora*, 9, Universidad Nacional de Colombia.
- DRAIBE, Sonia (1993): “La reforma del Estado en América Latina. Observaciones sobre el caso brasileño”. En *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 1.
- DUARTE, Fábio y BLASCOVI, Keila (2006): “La desocupación de los centros urbanos y la tipología de las viviendas: el mercado inmobiliario en Curitiba”. En *Revista Invi*, 58(21).
- ESCOBAR, Alberto (2008): “Recuperación integral del centro histórico”. En *Revista La Tadeo*, 73.
- FALS BORDA, Orlando (1999): “Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia, contribución para la solución de conflictos”. En *Análisis Político*, 36.
- FUJITA, Masahisa, KRUGMAN, Paul y VENEABLES, Anthony (2000): *Economía espacial. Las ciudades las regiones y el comercio internacional*. Barcelona: Ariel.
- GARCÍA, Salvador, (2005): “Centros históricos: ¿herencia del pasado o construcción del presente? Agentes detonadores de un nuevo esquema de ciudad”. En *Script Nova*, 9(194), Universidad de Barcelona.
- GIL, Beatriz y BRICEÑO, Morella (2005): “Intervención sobre la imagen urbana en centros”. En *Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, 15.
- GONZÁLEZ, Jorge Iván *et al.* (2008): *Bogotá una apuesta por Colombia. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá*. Bogotá: PNUD.
- GUTIÉRREZ, Cely (2007): *Historia de Bogotá, siglo XIX*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá y Villegas Editores.
- HARDOY, Jorge Enrique y DOS SANTOS, Mario (1983): *Impacto de la urbanización en los centros históricos latinoamericanos*. Quito: PNUD/Unesco.

- HARDOY, Jorge Enrique y SATTERTHWAITE, David (1992): *Environmental problems in third world cities. An agenda for the poor and the planet*. Londres: Earthscan.
- HARVEY, David (2013): *Ciudades rebeldes Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal
- HALL, Peter (1996): *Ciudades del mañana*. Barcelona: Ediciones de Serbal.
- JARAMILLO, Samuel (1983): “El destino del centro de Bogotá”. En *Revista Desarrollo y Sociedad*, 10, Universidad de los Andes.
- JARAMILLO, Samuel (2006): *Reflexiones sobre las políticas de recuperación del centro (y del Centro Histórico) de Bogotá (documento CEDE 2006-40)*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- KENIS, Patrick y SCHNEIDER, Volker (1991): “Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical Toolbox. En MARIN, Bernd y MAYNTZ, Renate (comps.), *Policy networks. Empirical evidence and theoretical considerations*. Frankfurt: Campus.
- KOOIMAN, Jan (2005): “Gobernar en gobernanza”. En *La gobernanza hoy. 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- LEFEBVRE, Henry (1991): *The production of space. Plan of the present work*. Oxford: Blackwell.
- LINDON, Alicia (2004); “Las huellas de Lefebvre sobre la vida cotidiana” En *Revista Veredas*, 8(163).
- LINDON, Alicia, AGUILAR, Miguel y HIERNAUX Daniel (coords.) (2006): *Lugares imaginarios en la metrópolis*. Barcelona: Anthropos.
- LUNGO, Mario (2002): *Expansión urbana y regulación de la tierra en Centroamérica: antiguos problemas, nuevos desafíos*. Buenos Aires: CLACSO.
- LUQUE, Emilio y SMITH, Harry (2007): “Novedades y retos en la gestión de centros históricos de Europa, Latinoamérica y el Caribe (1980-2005)”. En *Scripta Nova*, 11(254), Universidad de Barcelona.
- MARMOLEJO, Carlos y CERDA Jorge, (2012): “La densidad-tiempo: Otra perspectiva de análisis de la estructura metropolitana”. En *Scripta Nova*, 16(402).
- MARTÍNEZ Emilio, (2001): “Centros históricos en perspectiva. Observaciones sociológicas al análisis y la planificación territorial”. En *Revista Catalana de Sociología*, Universidad d’Alacant, 14.
- MARTÍNEZ, José Camilo (2004): *Procesos de planeación y seguimiento ambiental en los proyectos de infraestructura urbana de Bogotá D.C.* (trabajo de

investigación para optar al título de magíster en Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

MASCARILLA, Óscar (2003): *Los trilemas de la globalización*. Barcelona: Universitat de Barcelona.

MEDELLÍN, Pedro (1998): *El retorno a la política. La gubernamentalización del gobierno*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

MEDELLÍN, Pedro (2002): *Políticas públicas en países de baja institucionalización. El caso de la política de Justicia en Colombia*. París: Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine.

MEDELLÍN, Pedro (2004): *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: Cepal.

MENDOZA, Édgar (2005a): "Gobernabilidad urbana en Guatemala: dos estudios de caso". *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, Sistema de Información Científica*, 3.

MENDOZA, Édgar (2005b): *Lo urbano y la ciudad: la importancia de su construcción teórica*. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala.

MÉNY, Ives y THOENIG, Jean Claude (1990): "Las políticas públicas y teorías del Estado". *Documentación Administrativa*, núms. 224-225

MÉNY, Ives y THOENIG, Jean Claude, (1992): *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

MESÍAS, Rosendo y SUÁREZ, Alejandro (1997): *Los centros vivos: alternativas de hábitat en los centros antiguos de las ciudades de América Latina*. México: CITEC.

MONTES, Pedro (2001): *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.

MÜLLER, Jan Marco, (2004): "Conflicto de Patrimonio histórico, territorial y estrategias de solución en Bogotá Colombia y Leipzig Alemania". En *Ambiente*, 94.

NATERA, Antonio (2005): "La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núms. 33-34.

ONU HÁBITAT (2012): *Estado de las ciudades en América Latina y el Caribe 2012*. Nairobi: ONU Hábitat

ONU HÁBITAT (2013): *Memorias del 2 Foro Urbano Nacional*. Santa Marta, Colombia.

- OSZLAK, Óscar, (1980): “Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”. *Estudios CEDES*, 3(2).
- PÍREZ, Pedro (1995): “Actores sociales y gestión de la ciudad”. En *Ciudades*, 28, octubre-diciembre, RNIU, México, CONICET/CEA-UBA.
- PÍREZ, Pedro (2001): “Cuestión metropolitana y gobernabilidad en Argentina”. En *Transformaciones globales. Instituciones y políticas de desarrollo local*. Buenos Aires: Homo Sapiens.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (1997): *Gobernabilidad y desarrollo humano sostenible*. Nueva York: Autor.
- PRATS, Joan, (2001): “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico” En *Revista Instituciones y Desarrollo*, 10, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España.
- PRATS, Joan, (2003): “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”. *Revista Instituciones y Desarrollo*, núms. 14-15, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- RAMOS, Victoria, (2004): *Políticas de renovación urbana. Taller de investigación y proyectos* (Maestría en Renovación Urbana). Nicaragua: Universidad Nacional de Ingeniería.
- RESTREPO RUIZ, Alfredo (2011): *Poder y gestión del suelo. Estudio de planes parciales en la ciudad de Medellín*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- REVEIZ, Édgar (1997): *El Estado como mercado. La gobernabilidad económica y política en Colombia*. Bogotá: FONADE y Carlos Valencia Editores.
- RÍOS PRADO, Luis (2001): “La centralidad urbana”. En *La ciudad construida*. Quito: FLACSO.
- RODRÍGUEZ ALOMÁ, Patricia (2008): “El centro histórico: del concepto a la acción integral”. En *Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos*, 1.
- RODRÍGUEZ, Jahír (1999): *El palimpsesto de la ciudad: ciudad educadora*. Armenia: FUDESCO.
- ROGERS, Ernesto, SERT, Joseph y TYRWHITT, Jacqueline. (1955): *Centros para la vida de la comunidad, en el Corazón de la Ciudad. Por una vida más humana de la comunidad*, Barcelona: CIAM 8, Hoddesdon y Hoepli.
- ROJAS, Eduardo: (2004): *Volver al centro. La recuperación de áreas centrales urbanas*. Bogotá: Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo.



- ROSAS-FERRUSCA, Francisco, et al. (2012): “Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial”. En *Revista Quivera*, 14(2).
- ROTH, Andre-Noel (2002): *Políticas públicas. Formulación, implementación y Evaluación*. Bogotá: Aurora.
- RUANO, José (2002): “Las administraciones locales”. En CRESPO, Jorge y PASTOR, Gema (coords.): *Administraciones públicas españolas*. Madrid: McGraw-Hill.
- RUANO, José (2010a): “Acción pública y gobernanza: desafíos gerenciales y consecuencias políticas de la coproducción de servicios públicos”. En ARENILLA, Manuel (Ed.), *La administración pública entre dos siglos*. Madrid: INAP.
- RUANO, José (2010b): “Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana”. En *Política y Sociedad*, 47(3).
- SALAZAR, Carlos (2009). “La evaluación y el análisis de políticas públicas”. *Revista Opera*, 9.
- SHORE, Cris (2010): “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la formulación” de las políticas”. En *Antípoda*, 10.
- STAVENHAGEN, Gerhard (1960): “La teoría económica espacial”. En *Económica*, 6.
- SUBIRATS, Joan (1994): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: MAP.
- SUBIRATS, Joan et al (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel: Barcelona.
- TÉLLEZ, G. (2000): “Evolución histórica barrios de Santa Bárbara y Las Cruces”. S. e.
- TROITIÑO, Miguel Ángel (2003): “La protección, recuperación y revitalización funcional de los centros históricos”. En *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*. Instituto de Estudios Socioeconómico de Cajamar.
- VELÁSQUEZ, Fabio (2010): “La planeación territorial en Colombia, contexto, trayectorias y experiencias”. En *Cuadernos Descentralistas*, 25.
- WIESNER, Eduardo (1997): *La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- ZAMBRANO, Fabio (2007): *Historia de Bogotá, siglo XX*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá y Villegas Editores.

## Documentos oficiales o institucionales

CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ (2010): “Avances y retos de la gestión pública. Ordenamiento territorial, renovación urbana y espacio público”. En *Observatorio de la Gestión Pública*, 1.

CÁMARA DE COMERCIO (2013a): *Bogotá cómo Vamos*, 2013.

CÁMARA DE COMERCIO (2013b): *Medellín cómo Vamos*, 2013.

CONCEJO DE BOGOTÁ (2014): *Respuestas institucionales al Concejal Antonio Sanguino sobre la gestión del PZCB*. Bogotá: Autor.

CONTRALORÍA DE BOGOTÁ (2012): *Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral – modalidad regular - Empresa de Renovación Urbana (ERU), periodo auditado 2011*. Bogotá: Autor.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2014): *Política Pública: Vivienda y Ciudades Amables. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos*. Bogotá: Autor.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL (1997): *Informe de avance de la ejecución del Plan de Desarrollo 1995-1997* (volumen 2). Bogotá: Autor.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL (1998): *Informe de avance del Plan de Acción 1998. Cierre, cronograma por proyecto* (tomo III). Bogotá: Autor.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL (2001b): *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas “Por la Bogotá que Queremos” 1998-2001. Balance de Cumplimiento de Metas Plan de Desarrollo* (volumen II). Bogotá: Autor.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL (2003a): *Bogotá para vivir 2001-2003. Informe de cumplimiento de compromisos del Plan de Desarrollo*. Bogotá: Autor.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL (2004a): *Monografía: localidad La Candelaria*. Bogotá: Autor.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL (2004b): *Monografía: localidad Los Mártires*. Bogotá: Autor.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL (2004c): *Monografía: localidad Santa Fe*. Bogotá: Autor.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL (2004d): *Monografía: localidad Teusaquillo*. Bogotá: Autor.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE) (2005): “Censo Nacional de Población”. Bogotá: Autor.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE) (2013): “Pobreza monetaria y multidimensional”. Bogotá: Autor.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2005): *Visión Colombia Segundo Centenario: 2019. Propuesta para Discusión*. Bogotá: Autor.

INSTITUTO DISTRITAL DE PARTICIPACIÓN (IDPC) (2011): *ABC, Sistema Distrital de Participación Ciudadana, 2011*. Bogotá: Autor.

INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI (2013): *La Infraestructura colombiana de datos espaciales*. Bogotá: Autor.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2007a): *El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008-2011*. Bogotá: Autor.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2007b): *Documento técnico de soporte Plan Zonal del Centro de Bogotá*. Bogotá: Alcaldía Mayor.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN DE BOGOTÁ *et al.* (2007c): *Balance de la Política de Integración Regional e Internacional de Bogotá, 2001-2007*. Bogotá: autor

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2007d): *Foro: La revitalización inmobiliaria del Centro de Bogotá*. Bogotá: Autor.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2009a): *Las Operaciones Estratégicas en el proceso de revisión y ajuste del plan de ordenamiento territorial (POT). Síntesis de coyuntura*. Bogotá: Autor.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2009b): *Situación y tendencias poblacionales Bogotá y municipios circunvecinos*. Bogotá: Autor.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2010a): *Diagnóstico de ciudad. Revisión al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá*. Bogotá: Autor.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2010b): *Observatorio Centro (1.<sup>a</sup> parte)*. Bogotá: Autor.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2011a): *21 monografías de las localidades. Diagnóstico físico, demográfico y socioeconómico. Localidad # 17 de La Candelaria*. Bogotá: Autor.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2011b): *21 monografías de las localidades. Diagnóstico físico, demográfico y socioeconómico. Localidad # 14 de Los Mártires*”, Bogotá: Autor.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2011c): *21 monografías de las localidades. Diagnóstico físico, demográfico y socioeconómico. Localidad # 3 Santa Fe*. Bogotá: Autor.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2011d): *21 monografías de las localidades Distrito Capital 2011*. Bogotá: Alcaldía Mayor.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2013a): *Documento Técnico de Soporte POT 2013*. Bogotá. Autor

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2013b): *Por qué necesitamos el Metro*. Bogotá. Autor.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2013c): *Boletín Índice de Movilidad*. Bogotá: Autor.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2013d): *Inventario estadístico*. Bogotá: Autor.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2014a): *El plan urbano del centro ampliado de Bogotá*. Bogotá: Autor.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2014b): *Observatorio Dinámica Inmobiliaria*. Bogotá: Autor.

SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE BOGOTÁ (2004): *Caracterización socioeconómica de Bogotá y la región* (vol. 8). Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

VEEDURÍA DISTRITAL (2013): *Proyectos de Ampliación Centro Cívico y Can PPT*. Bogotá. Autor.

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (2005): *Mecanismos de recuperación del espacio público. Guía Metodológica 5*. Bogotá: Autor.

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (2008): *Política de Gestión Ambiental urbana*. Bogotá: Autor.

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (2014): *Colombia: cien años de políticas habitacionales. Para el Séptimo foro Urbano Mundial*. Bogotá: Autor.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2014): *Informe al Congreso, Juan Manuel Santos, 2014*. Bogotá: Autor

### **Legislación y jurisprudencia**

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1994, 31 de octubre): Decreto 678 de 1994, por medio del cual se reglamenta el Acuerdo 6 de 1990 y se asigna el Tratamiento

Especial de Conservación Histórica al Centro Histórico y a su sector sur del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1995): Decreto 295 de 1995, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas 1995-1998: Formar Ciudad.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1998): Acuerdo 6 de 1998 por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas 1998-2001: Por la Bogotá que Queremos.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2001): Decreto 440 de 2001 por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas 2001-2004: Bogotá para Vivir Todos del Mismo Lado.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2004): Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas 2004-2007: Bogotá sin Indiferencia: un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2007a): *Bogotá sin Indiferencia: 2004-2007. Informe Final Plan de Desarrollo.*

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2008b): Acuerdo 308 de 2008 por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas 2008-2011: Bogotá Positiva: para Vivir Mejor.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2011, 16 de noviembre): Decreto 503 de 2011, por el cual se adopta la Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2011b): Plan de 2008-2011: Bogotá Positiva: para Vivir Mejor. Balance General diciembre 2011.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2012a): Acuerdo 489 de 2012 por el cual se adopta el Plan de Desarrollo 2012-2015: Bogotá Humana.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2012b): Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas 2012-2015: Bogotá humana.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2013a): Decreto 364 de 2013, Plan de Ordenamiento Territorial (POT) 2013.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2014a): Proyecto de Decreto, por el cual se reglamentan las condiciones urbanísticas y se adoptan las fichas normativas para el tratamiento de renovación urbana.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2014): Decreto 448, por medio del cual se reglamenta la política de incentivos para la generación de proyectos de

renovación urbana que promueven la protección de los propietarios y moradores originales y su vinculación a dichos proyectos y se dictan otras disposiciones. Registro Distrital 5452

CONCEJO DE BOGOTÁ (2006, 30 de noviembre): Acuerdo 257 de 2006, por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, distrito capital, y se expiden otras disposiciones.

CONCEJO DISTRITAL (1990): Acuerdo 6 de 1990, por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones.

CONCEJO DISTRITAL (2009): Proyecto de Acuerdo 352, por medio del cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Pública de Renovación Urbana y se dictan otras disposiciones.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (1959, 30 de diciembre): Ley 183 de 1959, por la cual se dictan medidas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (1978, 15 de diciembre): Ley 61 de 1978, Ley Orgánica de Desarrollo Urbano.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (1987): *Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.* Bogotá: Autor.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (1989): *Ley 9 de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.* Bogotá: Autor.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (1991): *Constitución Política de Colombia.* Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (1994, 15 de julio): Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (1997, 7 de agosto): Ley 397 de 1997, por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2008, 12 de marzo): Ley 1185 de 2008, por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones. El Congreso de Colombia.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2011): Ley 1451 de 2011, por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2011.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2011, 28 de junio): Ley 1454 de 2011, reglamentada por el Decreto Nacional 3680 de 2011 por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2012): Ley 1508 de 2012, por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2012, 6 de julio): Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2007): *CONPES 3305: Lineamientos para optimizar la Política de Desarrollo Urbano*. Bogotá: Autor.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2009): *CONPES 3583: Lineamientos de política y consolidación de los instrumentos para la habilitación de suelo y generación de oferta de vivienda*. Bogotá: Autor.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2011): *CONPES 3694: Lineamientos de Política y Estrategia Institucional para la Implementación del Proyecto de Renovación Urbana del Centro Administrativo Nacional – CAN*. Bogotá: Autor.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (1993): Decreto 1421 de 1993, por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2003): Decreto 2201, por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2005): Decreto 1538, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2006): Decreto 097, por el cual se reglamenta la expedición de licencias urbanísticas en suelo rural y se expiden otras disposiciones.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2007): Decreto 4260, por el cual por el cual se reglamentan los artículos 79 y 82 de la Ley 1151 de 2007.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2008): Decreto 4065, por el cual se reglamentan las disposiciones de la Ley 388 de 1997 relativas a las

actuaciones y procedimientos para la urbanización e incorporación al desarrollo de los predios y zonas comprendidas en suelo urbano y de expansión y se dictan otras disposiciones aplicables a la estimación y liquidación de la participación en plusvalía en los procesos de urbanización y edificación de inmuebles.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2013, 23 de enero): Decreto 075 de 2013, por el cual se reglamentan el cumplimiento de los porcentajes de suelo destinado a programas de Vivienda de Interés Social para predios sujetos a los tratamientos urbanísticos de desarrollo y renovación urbana y se dictan otras disposiciones.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA (2013): Sentencia T-537/13. Bogotá: Autor.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2004): *CONPES 3305: Lineamientos para optimizar la Política de Desarrollo Urbano*. Bogotá: Autor.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2007): *Plan Nacional de Desarrollo Estado Comunitario: Desarrollo para Todos*. Bogotá: Autor.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2012): *CONPES 3718: Política Nacional de Espacio Público*. Bogotá: Autor.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP) (1995): *CONPES 2808: Ciudades y ciudadanía. La política urbana de El Salto Social*. Bogotá: Autor.

SECRETARÍA DISTRITAL DE HÁBITAT (2009): *Resolución 300, por medio de la cual se delegan funciones relacionadas con la Operación Estratégica del Centro de Bogotá*.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN DE BOGOTÁ (2000): *Plan de Ordenamiento Territorial POT 2000*.

## **Prensa**

ARCADIA, Revista (2009, 31 de julio). “El museo que se quedó chiquito”. Recuperado en <http://www.revistaarcadia.com/imprimir/22994>

EL TIEMPO (1992, 7 de octubre): “Santa Bárbara: ¡qué barbaridad!”. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-218688>

EL TIEMPO (2012, 28 de febrero): “Eje Ambiental que soñó Salmona era más ambicioso que el que se hizo”. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11235061>

SEMANA (2003, 18 de diciembre). “La Mariposa' ya no vuela”. Recuperado de [89www.semana.com/on-line/articulo/la-mariposa-no-vuela/55971-3](http://www.semana.com/on-line/articulo/la-mariposa-no-vuela/55971-3)

## **Webgrafía**



- BORJA, Jordi (2003): “La ciudad, aventura de libertad”. Recuperado de [http://www.cafedelasciudades.com.ar/numero\\_dos.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/numero_dos.htm).
- CALÍCRATES (2011): “La Plaza de la Mariposa”. Recuperado de <http://www.calicrates.eu/index.php/es/blog-es/137-blog-1>
- CASADO, Ignacio (2010): Apuntes para la delimitación y estudio del Centro Urbano. Recuperado de [www.eumed.net/rev/cccss/07/icg.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/07/icg.htm)
- CEPAL (s. f.): *Proyecto de gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://www.eclac.org/dmaah/gucif/defcon.htm>
- DUARTE, Carlos Arturo y VARGAS, Vanesa (2013) “Modelo de ciudad en Colombia”. Recuperado de <https://ciudadencolombia.wordpress.com>
- GÓMEZ, Pedro Luis (2009, 24 de octubre). “Bogotá-Plan Centro. ¿Ordenamiento o privatización del espacio público?”. Recuperado de <http://www.desdeabajo.info/fondo-editorial/item/5650-bogot%C3%A1-plan-centro-%C2%BFordenamiento-o-privatizaci%C3%B3n-del-espacio-p%C3%BAblico?>
- HARVEY, David (2006): “Una geografía urbana posible”. Recuperado de <https://dedona.wordpress.com/2010/03/19/una-geografia-urbana-posible-david-harvey/>
- HEINEBERG, Heinz (s.f): *Desarrollo y estructura de antiguas ciudades coloniales españolas en América del Sur según los planos de Lima (1872), Bogotá (1852) y Montevideo (1865)*. Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/hue/hue4.htm>
- HIGUERA, Santiago (2012): “¿Es escaso el suelo disponible en Bogotá?”. Recuperado de [http://www.catastrobogota.gov.co/sites/default/files/files/Presentaci%C3%B3n\\_Suelo%20disponible\\_ajustada%20FINAL.pdf](http://www.catastrobogota.gov.co/sites/default/files/files/Presentaci%C3%B3n_Suelo%20disponible_ajustada%20FINAL.pdf)
- INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS IEU Universidad Nacional de Colombia (s. f.): “Datos en Bogotá. Evolución urbana de Bogotá”. \_Recuperado de <http://institutodeestudiosurbanos.info/endatos/0100/0140/01412.htm>
- MAYORGA, Fernando y CÓRDOVA, Eduardo (2007): “Gobernabilidad y gobernanza en América latina”. Recuperado de <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-334.html>
- METROVIVIENDA (2006): “Experiencias Emblemáticas Eje Vivienda: Proveer y mejorar viviendas para los sectores de Pobreza”. Recuperado de [http://www.cepal.org/pobrezaurbana/docs/matriz/minurvi2006/Fichas/Colombia/Vivienda\\_metrovivienda.pdf](http://www.cepal.org/pobrezaurbana/docs/matriz/minurvi2006/Fichas/Colombia/Vivienda_metrovivienda.pdf).

- MONTANER, Josep María (2004): “Traumas urbanos: la pérdida de la memoria”. Recuperado de <http://www.publicspace.org/es/texto-biblioteca/spa/a028-traumas-urbanos-la-perdida-de-la-memoria>.
- RIBBECK, Eckhart (1995): “La revolución urbana”. Recuperado de <http://www.goethe.de/wis/bib/prj/hmb/the/147/es2972856.htm>
- RUEDA, Salvador (1996) “La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa”. Recuperado de <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a009.html>
- SÁNCHEZ, Cristina (2008): *La ciudad histórica como modelo de ciudad*. Recuperado de [http://es.scribd.com/doc/46460145/La-ciudad-historica-como-modelo-de-ciudad-una-revision-conceptual-y-metodologica-de-la-intervencion-en-los-centros-historicos-desde-la-historia-la-memoria\\_](http://es.scribd.com/doc/46460145/La-ciudad-historica-como-modelo-de-ciudad-una-revision-conceptual-y-metodologica-de-la-intervencion-en-los-centros-historicos-desde-la-historia-la-memoria_)
- SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO (2013): “Nota editorial 108: coyuntura laboral Bogotá. Recuperado de <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/index.php/observatorio-de-desarrollo-economico>
- SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO (2014): “Análisis Coyuntural. Observatorio”. Recuperado de <http://www.desarrolloeconomico.gov.co/index.php/observatorio-de-desarrollo-economico>
- STREN, Richard (2000): “Nuevos enfoques para la gobernancia urbana en América Latina”. Recuperado de [www.idrc.ca/es/ev-22827-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://www.idrc.ca/es/ev-22827-201-1-DO_TOPIC.html)
- INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS UNAL IEU Universidad Nacional de Colombia (2011): *Procesos de expropiación en renovación urbana* (documento núm. 9). Recuperado de <http://www.institutodeestudiosurbanos.info/saladeprensa-debates2/571-expropiacion-renovacion>

## **ANEXO 1**

### **ESTRUCTURA DE LAS ENTREVISTAS SOBRE POLITICAS Y TRANSFORMACIONES URBANISTICAS EN EL CENTRO DE BOGOTA**

Para profundizar y complementar los análisis de la investigación se adelantaron once entrevistas a personas de grupos representativos.

#### **Objetivos**

- Conocer la opinión sobre las transformaciones del centro y las razones de su desarrollo o estancamiento.
- Verificar el estado de conocimiento y la percepción sobre las políticas de transformación del centro.
- Identificar las relaciones de los actores que intervienen en los proyectos de renovación urbana y de obras urbanísticas.
- Indagar sobre las principales problemáticas del centro, los proyectos, las razones y los intereses que han incidido en las decisiones con relación al centro de la ciudad.
- Consultar sobre las perspectivas de la política.

#### **Línea metodológica**

A partir de una guía de preguntas abiertas, se indagó con los entrevistados determinados asuntos estratégicos referidos a las políticas, los proyectos y las dificultades y fortalezas de los procesos de transformación urbanística adelantados en las últimas dos décadas en esta zona de Bogotá. Se consultaron cinco tipos de entrevistados: técnicos, representantes de la comunidad del centro, del sector privado, académicos y políticos. Los grupos fueron los siguientes:

- Funcionarios de organizaciones públicas (funcionarios públicos del Gobierno distrital).
- Representantes de la comunidad y residentes (líderes comunitarios y residentes del centro).
- Representantes del sector privado (expertos inmobiliarios y encargados del otorgamiento de licencias urbanísticas).
- Académicos (expertos y docentes universitarios).
- Políticos (miembros del Concejo de la ciudad y del Gobierno nacional).

#### **Guía de entrevistas**

Las entrevistas se realizaron sobre la base de nueve preguntas estratégicas básicas. En una primera parte se indagó sobre los cambios producidos durante los últimos veinte años y los procesos que se han adelantado; en la segunda se abordaron los temas institucionales específicos; y en la parte final se consultó sobre la política del centro y la perspectiva futura. Las siguientes son las preguntas guía:

- ¿Cuáles son los principales cambios urbanísticos del centro de los últimos veinte años?
- ¿Qué cree que ha pasado con los proyectos?, ¿cuáles son las razones para que no se hayan culminado las iniciativas previstas originalmente?, ¿por qué unos han podido realizarse y otros no?
- ¿Cuáles han sido los beneficios y qué dificultades percibe en la aplicación de la renovación urbana y de otras transformaciones urbanísticas en el centro?
- ¿Cómo son las relaciones entre los distintos actores que tienen que ver con la renovación urbana y con otras transformaciones urbanísticas?
- ¿Considera que hay o ha habido una política con relación al centro?
- ¿Encuentra continuidad de las políticas percibidas?
- ¿Cuáles son los principales intereses que encuentra han estado presentes en las decisiones y en la ejecución de los proyectos urbanísticos del centro?
- ¿Es posible adelantar cambios urbanísticos en el centro? De acuerdo con los resultados, ¿quién debe desarrollarlos y qué puede realizarse?
- ¿Cuáles eran sus expectativas y que se espera hacia adelante? (a las organizaciones sociales)

### **Relación de personas entrevistadas**

*Entrevista 1:* Clemencia Escallón, exdirectora del Taller Urbano y profesora de Arquitectura de la Universidad de los Andes.

Actor académico.

Fecha: 24 de noviembre del 2014

*Entrevista 2:* Édgar Montenegro, líder de los movimientos sociales de defensa del centro y directivo del Comité Cívico Popular del centro.

Actor representante de comunidades organizadas del centro.

Fecha: 25 de noviembre del 2014

*Entrevista 3:* Antonio Sanguino, Concejal de Bogotá y precandidato en 2015 a la Alcaldía de Bogotá.

Actor político.

Fecha: 27 de noviembre del 2014

*Entrevista 4:* Jorge Iván González, experto académico, exdirector del Informe de Desarrollo Humano de Bogotá 2008 y profesor del Instituto de Estudios Urbanos y de varias universidades.

Actor académico.

Fecha: 28 de noviembre del 2014

*Entrevista 5:* Antonio Velandia, director de Patrimonio y Renovación Urbana de la Secretaría Distrital de Planeación y exconsultor de la Empresa de Renovación Urbana.

Actor funcionario público.

Fecha: 2 de diciembre del 2014

*Entrevista 6:* Ernesto Clavijo, curador urbano 1, arquitecto, consultor y exfuncionario de Planeación Distrital.

Actor sector privado.

Fecha: 3 de diciembre del 2014

*Entrevista 7:* Fernando Vargas, residente de La Candelaria, ex Alcalde de la localidad de La Candelaria y profesor universitario.

Actor residente.

Fecha: 12 de diciembre del 2014

*Entrevista 8:* Óscar Borrero, experto, miembro de la junta de la Lonja de Propiedad Raíz, gerente de la oficina de asesores inmobiliarios.

Actor sector privado.

Fecha: 17 de diciembre del 2014

*Entrevista 9:* David Luna, ex-Concejal de Bogotá, candidato a la Alcaldía de Bogotá en 2011, alto consejero para las regiones del Gobierno nacional.

Actor político.

Fecha: 19 de diciembre del 2014

*Entrevista 10:* Fernando Garzón, edil de la localidad de La Candelaria desde hace 8 años.

Actor político.

Fecha: 12 de enero del 2015

*Entrevista 11:* Miguel Hincapié, coordinador del plan de Revitalización Urbana del Centro Tradicional y subdirector del Instituto Distrital de Patrimonio.

Actor funcionario público.

Fecha: 15 de enero del 2015